

Interesser og prinsipper

Om forholdet mellom næringslivets interesser og bistandens prinsipper i norsk utviklingshjelp, 1980-87

Olaf Kristian Sund



Masteroppgave i historie
Institutt for arkeologi, konservering og historie
Universitetet i Oslo

Vår 2009

Forord

Det er mange som må takkes når jeg nå har fullført min masteroppgave. Først og fremst takk til veileder Helge Øystein Pharo, for oppmuntring og konstruktiv kritikk. Takk til Ingvil Urdal og Helga Øvsthus Tønder for innspill, korrekturlesning og nyttige samtaler, samt alle andre medstudenter som har bidratt underveis. En stor takk må også rettes til mine intervjuobjekter, samt alle arkivarer og bibliotekarer og andre som ellers har hjulpet meg, og til Egil Torin Næsheim for lån av forsideillustrasjon. Takk til familie og venner, for at dere har gitt meg noe annet å tenke på når jeg har trengt det. Sist, men ikke minst, takk Elisabeth, for at du er der.

Olaf Kristian Sund

Blindern, mai 200

Innholdsfortegnelse

Forord	iii
Innholdsfortegnelse.....	iv
Forkortelser.....	v
Kapittel 1: Innledning.....	1
1.1 Tema og problemstilling.....	1
1.2 Avgrensninger.....	2
1.3 Kilder og litteratur	4
1.4 Oppgavens inndeling	6
Kapittel 2: Den bistandspolitiske kontekst.....	8
2.1 Strategier for norsk bistand.....	8
2.2 Prinsipielle spørsmål i bistanden	10
2.3 Bistandsformer.....	16
2.4 Næringslivsordningene	17
2.5 Næringslivet og bistanden før 1980.....	23
2.6 Bruken av norske ressurser på 1980-tallet.....	27
Kapittel 3: Stortingsmelding nr. 35 (1980-81), prinsipper på prøve	30
3.1 Strategiene for norsk bistand	31
3.2 Ubundet bistand og bruken av norske varer	32
3.3 Næringslivsordningene	40
3.4 Om dekking av tap.....	44
3.5 Tosidig versus flersidig bistand	53
3.6 Oppsummering	54
Kapittel 4: Mellomspill	57
4.1 Om manglende implementering av Stortingets vedtak.....	58
4.2 Evaluering av næringslivsordningene.....	59
4.3 Om næringslivets plass	63
4.4 Oppsummering	66
Kapittel 5: Tapene etter skipseksportkampanjen og ønsket om en ny særordning.....	67
5.1 Om dekking av tap, 1982-86	68
5.2 Forslag til ny særordning.....	76
5.3 Oppsummering	78
Kapittel 6: Blandede kreditter og den Inter-amerikanske utviklingsbanken	80
6.1 Blandede kreditter.....	81
6.2 Den Inter-amerikanske utviklingsbanken	97
6.3 Oppsummering	102
Kapittel 7: Prinsippmeldingen og tilleggsmeldingen	104
7.1 Strategier og prinsipper i prinsippmeldingen og tilleggsmeldingen, og Stortingets endelige vurdering.....	105
7.2 Næringslivets plass i norsk bistand.....	111
7.3 Om dekking av tap.....	119
7.4 Oppsummering	121
Kapittel 8: Konklusjon	123
8.1 Næringslivet i den tosidige bistanden.....	123
8.2 Tapene etter skipseksportkampanjen	125
8.3 Næringslivsordningene, inkludert blandede kreditter.....	126
8.4 Den Inter-amerikanske utviklingsbanken	128
8.5 Bistandsprinsippene og strategiene.....	129
Kilderegister	131
Vedlegg	140

Forkortelser

Ap	Arbeiderpartiet
BNP	Brutto nasjonalprodukt
DAC	Development Assistance Committee, OECDs utviklingskomité
DUH	Departementet for Utviklingshjelp
FN	Forente Nasjoner
FrP	Fremskrittspartiet
GIEK	Garanti-institutt for Eksportkreditt
HD	Handelsdepartementet (Departementet for Handel og Skipsfart)
IDB	Inter-American Development Bank
KrF	Kristelig Folkeparti
MUL	Minst utviklede land
NI	Norges Industriforbund
NIC	Newly industrialized countries, nyindustrialiserte land
NORAD	Direktoratet for Utviklingshjelp
NORIMPOD	Veiledningskontoret for import fra utviklingsland
ODA	Official development assistance, offentlig bistand/offisiell utviklingshjelp
OECD	Organization for European Cooperation and Development
SADCC	Southern African Development Coordination Conference
SV	Sosialistisk Folkeparti
UD	Utenriksdepartementet
UNDP	United Nations Development Found
UNIFIL	United Nations Interim Forces in Lebanon

Forkortelser i noteapparatet

Innst. S.	Innstilling til Stortinget
S. tid. b7 s.	Stortingstidende, bind 7, side
St. meld.	Stortingsmelding
St. ark.	Stortingsarkivet
St. prp.	Stortingsproposisjon
St.sek.utv.	Statssekretærutvalget
Ukom.	Utenrikskomiteen
Umin.	Utenriksministeren

Kapittel 1: Innledning

1.1 Tema og problemstilling

1.1.1 Tema

Næringslivets rolle i norsk bistand er et tema som tidvis har skapt mye debatt, og det har blitt omtalt som et av de mest omstridte emnene innenfor norsk bistandspolitik. ¹ Årsaken er motsetningene mellom altruisme og egeninteresse, som er bakgrunnen for henholdsvis bistandsvirksomhet og næringslivsvirksomhet. Næringslivet må ha profitt for å kunne drive videre, og må derfor legge vekt på egeninteresse. Bistand tar utgangspunkt i altruisme, målet er å hjelpe andre. ² I Norge har denne målsetningen gjort seg gjeldende gjennom eksplisitt altruistisk formulerte prinsipper for hvordan norsk bistand skulle drives. Så hvordan kan man likevel inkludere næringslivet? Norsk næringslivs deltagelse i det norske bistandsarbeidet i perioden 1980 til 1987, sett i forhold til de norske bistandsprinsippene, er temaet for denne oppgaven.

1.1.2 Problemstillinger

Oppgavens hovedproblemstilling er: *Hvordan var vektleggingen av næringslivets interesser i forhold til bistandsprinsippene i utformingen av norsk bistandspolitik, i perioden 1980 til 1987?*

I forbindelse med denne problemstillingen kommer flere mer konkrete spørsmål inn:

¹ Eriksen, Tore Linné 1987. "Bistand og næringsliv: Hjelp til selvhjelp?", i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Universitetsforlaget. Oslo:166.

² Bistand kan ikke sees som totalt isolert fra egeninteresser. For eksempel var det endelige målet med bistand å skape en (mer) stabil sikkerhetspolitisk situasjon i verden, noe Norge hadde interesse av.

- Hvor viktig var bistandsprinsippene i utformingen av norsk bistand, og hvordan påvirket prinsippene den næringslivsorienterte delen av bistanden?
- Var det forskjeller i vektleggingen av prinsippene i ulike deler av bistanden?
- Hvordan påvirket prinsippene diskusjonene om blandede kreditter, medlemskap i IDB og diskusjonene om tapene etter skipseksportkampanjen?
- Hvor viktig var bistandsprinsippene i gjennomføringen av norsk tosidig bistand? For eksempel ved innkjøp til norske bistandsprosjekter?
- Ble prinsippene for bistandsarbeidet endret i løpet av oppgavens periode?
- Hvordan forholdt de politiske partiene seg til næringslivet og prinsippene, og endret partienes holdning til prinsippene seg fra opposisjon til posisjon?
- Ble Norges politikk på dette området endret av regjeringsskiftene?

Implisitt i disse spørsmålene er antagelsen om at prinsippene sørget for at norsk bistand var altruistisk og i mottakers interesser. Målet med analysen er å se hvilken rolle næringslivet hadde i bistandsvirksomheten, og hvordan bistandsprinsippene fungerte, hvilken betydning de ble tillagt, og hvordan de påvirket den praktiske bistandspolitikken. Hvis næringslivet ble inkludert i bistanden på en måte som fulgte prinsippene, antyder det at det ikke ble gjort unntak på grunn av næringslivets ønske om profitt. (Denne antagelsen forutsetter riktignok at prinsippene ikke var tilrettelagt etter næringslivets ønsker, men som påpekt overfor var de ikke det i utgangspunktet.) Hvis prinsippene derimot ble tøyd etter næringslivets interesser, antyder det at prinsippene ikke stod så sterkt som uttrykket *prinsipp* i utgangspunktet kommuniserer.

1.2 Avgrensninger

1.2.1 Tematisk avgrensning

Jeg har konsentrert meg om det øverste politiske og administrative nivået, altså regjering, departementer, direktorat og Stortinget. Jeg har fokusert på departementets forarbeider, og regjeringenes utspill i form av meldinger og proposisjoner, og hvordan Stortinget har formet dette videre til vedtak. I tillegg har jeg sett på hvordan interessegrupper har prøvd å påvirke beslutningene, både i forkant av regjeringers utspill og i forbindelse med Stortingets behandling. Dette har gitt meg et relativt godt bilde av hvordan beslutningsprosessene har fungert, og hva de uttalte intensjonene til regjeringene og de politiske partiene var. Delvis har

helt åpenbart vikarierende motiver spilt inn, og det har vært mulig for meg å peke på intensjonen bak vedtak. Men andre ganger har dette ikke vært like synlig, og jeg har måttet ta forbehold. Enda vanskeligere har det vært å kunne si sikkert hvordan resultatene av politikken ble i praksis. Den praktiske utføringen av bistandsarbeidet er et helt klart meget interessant felt. Men fordi det politiske nivået i seg selv er omfattende, har jeg måtte la mesteparten av dette arbeidet ligge. Jeg har likevel dannet meg et relativt godt inntrykk, spesielt av varebistanden.

1.2.2 Oppgavens tidsavgrensning

Norsk næringsliv hadde til en viss grad tatt del i bistandsarbeidet helt fra oppstarten av norsk bistandsvirksomhet på 1950-tallet. Næringslivets deltagelse var lenge liten, men den var gradvis økende utover på 1960-, 1970- og 1980-tallet, før det toppet seg på midten av 1990-tallet. Diskusjonene om bistandsprinsippene og om næringslivets rolle fantes ikke bare i perioden 1980-87. Tidsperioden for denne oppgaven kunne lett ha blitt utvidet. Men nettopp denne perioden er svært interessant. Tidsperioden starter med en stor prinsippdebatt rundt Stortingsmelding nr. 35 (1980-81), som kom høsten 1980. Dette var egentlig bare en årsmelding, men den utløste altså en stor prinsipiell debatt. Tidsperioden slutter våren 1987 med Stortingets behandling av to prinsippmeldinger for norsk bistand: Stortingsmelding nr. 36 (1984-85) og Stortingsmelding nr. 34 (1986-87). Disse tre meldingene ble lagt frem av henholdsvis Nordli-regjeringen (Ap), den borgerlige trepartiregjeringen til Kåre Willoch, og til slutt en ny Arbeiderpartiregjering under Gro Harlem Brundtlands ledelse. De politiske skiftene gav rom for endringer og nytolkninger i bistandspolitikken. Samtidig gjorde regjeringsskiftene at ulikheter mellom partienes opposisjons- og posisjonspolitikk ble synliggjort. Det synliggjorde også konsekvensene av regjeringsdeltakelse og kompromisser som fulgte av dette.

I perioden 1980-87 var flere store saker oppe til behandling som handlet om næringslivets deltakelse i norsk bistand. Dette var for eksempel diskusjonene om tapene etter skipseksportkampanjen, blandede kreditter og om innmelding i den Inter-amerikanske Utviklingsbanken (IDB). Viktig var også diskusjonen om bruken av norske varer i det tosidige bistandsarbeidet. Disse fire sakene handlet om betydningen av bistandsprinsippene i forhold til næringslivets interesser, og hadde derfor hver for seg et potensial til å utløse en diskusjon om hvordan prinsippene skulle tolkes. I tillegg var det flere mindre dragninger om bestemte prinsipper, som ikke så tydelig var knyttet opp til én bestemt sak. Sett under ett er

derfor tidsperioden 1980-87 svært interessant for å vurdere næringslivets og bistandsprinsippenes rolle i norsk bistandspolitikk.

1.3 Kilder og litteratur

1.3.1 Kilder

Jeg har i all hovedsak basert meg på skriftlige kilder, og da i stor grad stortingsdokumenter. Stortingsmeldinger og proposisjoner viser regjeringenes redegjørelser for eksisterende bistandspolitikk, og forslag til endret sådan. Innstillinger og stortingsforhandlinger viser igjen Stortingets syn på politikken og deres endelige vedtak. Disse kildene er valgt ut etter relevans for oppgavens problemstilling. Det er delvis årsmeldinger og prinsippmeldinger om bistandsvirksomheten, delvis budsjettproposisjoner og delvis stortingsproposisjoner med endringsforslag, og tilhørende innstillinger og debattreferat.

Stortingsdokumentene er i stor grad argumenterende for et bestemt synspunkt, og bare tidvis drøftende. Av den grunn gir de sjelden gode helhetsvurderinger. Uenige parter argumentasjon er ofte polariserte og polemiserende. Dette kommer særlig til syne i mindretallsmerknader i innstillinger og i stortingsdebattene. For ikke å sitte igjen med et overfladisk bilde av omstendighetene, har det vært høyst nødvendig å supplere stortingsdokumentene med andre skriftlige kilder. Mye av oppgaven er derfor bygget på notater og korrespondanser som omhandler oppgavens tema. Disse kildene finnes i Utenriksdepartementet (UD) (serie 37 5/3 og 37 5/3 d) og i Stortingsarkivet (mapper fra utenrikskomiteenes arbeid). Kildene fra UD har hovedsakelig gitt informasjon om utformingen av politikken, og om forarbeidet til proposisjoner og meldinger. De dokumentene som var ment for utenforstående ligner stortingsdokumentene, i den forstand at de er orienterende, men også argumenterende. Men samtidig er de ofte mer detaljerte enn stortingsdokumentene. Flere av dokumentene som var for intern bruk er mer åpne, de er både redegjørende og drøftende. I tillegg finnes det brev fra interesseorganisasjoner som kom med sine innspill til politikken. Slike brev utgjør hoveddelen av kildene i Stortingsarkivet. De gir et bilde av oppfatningene til langt flere aktører, innen både frivillige organisasjoner, næringsliv og fagbevegelsen. Det finnes også noen interne dokumenter fra komiteens arbeid, men ikke mange. Korrespondanse mellom komiteen og departementet finnes i begge arkiver.

Alle de nevnte kildene gir også noe informasjon om hvordan politikken fungerte i praksis. Dette er altså et emne jeg i liten grad berører i denne oppgaven. Hvis jeg skulle gått

grundigere inn på praksis, måtte jeg også ha tatt for meg Norad og GIEK sine arkiv, og helst kilder også fra Handelsdepartementet (HD) og Industridepartementet (ID). Men jeg lar altså dette ligge, da materialet er meget omfattende selv med innsnevringen til politisk.

For å utfylle de skriftlige kildene, og for å få bedre forståelse for tankene bak argumentasjonen, har jeg også benyttet meg av muntlige kilder. Dette har også gitt meg anledning til å få et visst innblikk i den utøvde bistandspolitikken uten å ta for meg flere arkiv. De muntlige kildene er mindre systematisk innsamlet enn de resterende kildene. Årsaken er at tidsperioden i min oppgave er ca. 20 til 30 år tilbake i tid. Flere av de mest sentrale aktørene er ikke lengre i live, eller er syke. Dette gjelder særlig politikere. Samtidig strandet flere av mine forespørsler på at aktørene ikke husker nok til å være til hjelp. Men de jeg har snakket med har til dels vært svært behjelpelige, og gitt meg en bedre forståelse for sakene og diskusjonene som pågikk på 1980-tallet. I oppgaven har jeg likevel valgt å ikke legge mye vekt på disse kildene, men tidvis dratt dem inn som underbyggende, supplerende og kommenterende kilder.

Kildegrunnlaget jeg har benyttet er stort nok til å beskrive endringene, og forsøkene på endringer, i bistandspolitikken. Kildene gir også begrunnelser for endringene og ulike syn på endringene. Men kildegrunnlaget sier lite om forandringer innen enheter (som for eksempel Norad), og gir således lite informasjon om enkeltaktørers påvirkning på politikken. Dette gjorde at jeg valgte å fokusere på hva jeg kaller aktørgrupper, altså enheter som for eksempel Norad, Handelsdepartementet og Norges Industriforbund, fremfor enkeltpersoner.

1.3.2 Litteratur

Næringslivets rolle i bistanden, og delvis prinsippene, er emner som blir behandlet i en rekke oversiktsverk om norsk utenrikspolitikk og bistandspolitikk. Mest er å finne i bind to av *Norsk utviklingshjelps historie*, og i bind seks av *Norsk utenrikspolitikks historie*.³ Disse verkene gir en god innføring i viktigste problemstillingene i forhold til prinsippene og næringslivets rolle i bistanden, men de er gjennomgående korte og lite inngående, og mangler en grundig beskrivelse av temaene.

³ Ruud, Arild Engelsen og Kristin Alsaker Kjerland 2003. *1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer i Norsk utviklingshjelps historie*, bd. 2. Fagbokforlaget. Bergen:39-46; Tamnes, Rolf 1997. *Oljealder, 1965-1995*, i *Norsk utenrikspolitikks historie*, bd 6. Universitetsforlaget. Oslo:385-411; Se også for eksempel Sørbo, Gunnar M. 1995 "Norsk bistandspolitikk", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo og Svein Gjerdåker (red.), *Norges utenrikspolitikk*. Chr. Michelsens Institutt/Cappelen Akademiske Forlag. Bergen; Pharo, Helge Øystein 2008. "Reluctance, enthusiasm and indulgence: the expansion of bilateral Norwegian aid", i Helge Øystein Pharo og Monica Pohle Fraser (red.), *The aid rush. Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, bd. 1. Unipub. Oslo.

Forskningslitteraturen om næringslivets rolle i bistanden om prinsippene og deres betydning er begrenset, mens det finnes noe. Denne litteraturen er hovedsakelig skrevet av Olav Stokke og Tore Linné Eriksen.⁴ De tar opp mange av de samme problemstillingene som jeg gjør i denne oppgaven, og flere artikler av de nevnte forskerne blir derfor brukt i denne oppgaven. Men denne litteraturen baserer seg nesten utelukkende på stortingsdokumenter, og tar opp spørsmålene bare i kortere artikler. Jeg benytter meg av flere kilder, både i antall og type, som delvis ikke var tilgjengelig for Stokke og Eriksen da de skrev sine artikler. Dette er arkivmateriale ingen andre har benyttet, i hvert fall til lignende formål. Jeg samler også flere problemstillinger som er tilknyttet hverandre, og følger de aktuelle spørsmålene over en lengre tidsperiode enn det Stokke og Eriksen gjør. Resultatet er derfor grundigere og mer helhetlig, og gir anledning til en bredere diskusjon om disse spørsmålene.

Næringslivets rolle i bistanden er også tema i et par hovedfags- og masteroppgaver i statsvitenskap og historie. Noen er av begrenset interesse på grunn av tematisering eller operasjonalisering (Abrahamsen 1996; Bjørkquist 1994). Andre behandler ikke tidsperioden jeg gjør. Det er tilfellet med blant annet Odd Erling Morterud (1997) som skriver om norsk kommersiell bistand på 1960-tallet. En annen er Tryggve Eng Kielland (2008), som gjør noe lignende for perioden 1990-2007. Kjell Arne Hagen (1986) har en delvis overlappende tidsperiode, i sin studie av særordningen fra 1963 til 1984. Eli Vorkinn (1996) skriver på sin side om kommersialisering av utviklingshjelpen mellom 1972 og 1994, og er således den som mest sammenfaller med min oppgave. Alle disse fire kommer med interessante betraktninger om næringslivets deltakelse i bistandsarbeidet, og jeg har brukt dem i varierende grad.

Litteraturen om næringslivets rolle i bistanden og prinsippenes betydning er altså begrenset. Noe av grunnen til dette kan være at næringslivets deltakelse har blitt sett på som noe litt utenfor det etablerte bistandsarbeidet, og derfor har fått en liten plass når bistandshistorien har blitt skrevet. Videre har prinsippene trolig ikke blitt tillagt stor betydning, og derfor ikke blitt gitt mye oppmerksomhet bistandshistorien har blitt skrevet.

1.4 Oppgavens inndeling

I *kapittel 2* tar jeg for meg emner som er sentrale videre i oppgaven. Dette er særlig strategiene og prinsippene for bistanden, næringslivsordningene og andre former for bistand.

⁴ Se for eksempel Stokke, Olav 1988. "Norsk bistandspolitikk: kontinuitet og endring", i Magne Holter og Eilert Struknes (red.), *Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1987*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt; Eriksen, Tore Linné 1987 (a). "Bistand og næringsliv: Hjelp til selvhjelp?", i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Universitetsforlaget. Oslo.

Her redegjør jeg også for den kommersielle bistanden forut for oppgavens tidsperiode, og for norsk handel med og investeringer i utviklingsland i oppgavens tidsperiode.

I fortsettelsen har jeg valgt en hovedsakelig kronologisk og delvis tematisk fremstilling. Jeg har gjort det slik for best mulig å vise endring og kontinuitet innen perioden, samtidig som tematisering unødiggjør gjentakelser ved at enkelte temaer samles. Selve analysen begynner i *kapittel 3*. Her redegjør jeg for diskusjonen om prinsippene og næringslivets deltagelse i 1980-81, med utgangspunkt i Stortingsmelding nr. 35 (1980-81). De viktigste emnene i kapitlet er: Når skulle, og når ble, norske varer brukt i norske bistandsprosjekter? Hvordan skulle næringslivsordningene bli finansiert? Hvordan skulle tapene etter skipseksportkampanjen bli dekket inn? I tillegg kommenterer jeg synet på bistandsstrategiene og prinsippet om høy andel flersidig bistand. Overordnet handler dette kapitlet om hva bistandsbudsjettet skulle brukes til. I *kapittel 4* undersøker jeg hvordan etterdønningene ble på Stortinget etter den foregående prinsippdebatten, og hvordan diskusjonen om næringslivets rolle foregikk også utenfor Stortinget. *Kapittel 5* er hovedsakelig en fortsettelse av diskusjonen om tapene etter skipseksportkampanjen, som begynte i kapittel tre. I tillegg omtales et forslag til en ny særordning. Det viktigste spørsmålet her er hvordan behandlingen av tapene ble endret når tapene vokste, og hvordan synet på skipseksportkampanjen også endret seg, og om disse sakene ble påvirket av at en borgerlig flertallsregjering satt ved makten. *Kapittel 6* handler om opprettelsen av blandede kreditter og innmelding i den Inter-amerikanske utviklingsbanken. Diskusjonene om disse emnene startet tidlig på 1980-tallet, men er samlet for å bedre lesbarheten. Det viktigste spørsmålet i dette kapitlet er om hvilken betydning bistandsprinsippene hadde når næringslivet skulle bli mer engasjert i utviklingshjelpen. Den borgerlige flertallsregjeringen påvirkning på politikken, er et tema også i dette kapitlet. I *kapittel 7* gir jeg en sammenfattende drøfting av synet på prinsippene i forhold til næringslivets rolle i de to prinsippmeldingene, Stortingsmelding nr. 36 (1984-85) og Stortingsmelding nr. 34 (1986-87). Her drøfter jeg om det har foregått en endring eller om det er kontinuitet i synet på prinsippene og på næringslivets rolle i løpet av oppgavens tidsperiode. I tillegg gir jeg her en (foreløpig) avklaring på hvordan tapene etter skipseksportkampanjen skulle behandles. *Kapittel 8* er et oppsummerings og konklusjonskapittel.

Kapittel 2: Den bistandspolitiske kontekst

I dette kapittelet har jeg samlet emner som det er viktig å få en innføring i, for å få mest mulig utbytte av resten av teksten. Dette gjelder særlig de ulike næringslivsordningene, og strategiene og prinsippene for bistanden. I tillegg gjør jeg her rede for andre bistandsformer enn næringslivsordningene. Disse formene utgjorde hovedvekten av norsk tosidig bistand, mens næringslivsordningene bare stod for et par prosent. Jeg beskriver også forholdet mellom næringslivet og bistanden fra 1950-tallet til 1980, og for bruken av norske ressurser i oppgavens tidsperiode, 1980-87.

2.1 Strategier for norsk bistand

Norge har hatt to hovedstrategier for sitt bistandsarbeid: En fattigdomsorientert grunnbehovsstrategi og en strategi for å skape økonomisk vekst i utviklingsland. Den førstnevnte har vært mest dominerende, men det har ikke vært noen motsetning mellom strategiene, og de var i realiteten overlappende og supplerende.

2.1.1 Fattigdom og grunnbehov

Den fattigdomsorienterte grunnbehovsstrategien har gått ut på å rette det norske bistandsarbeidet mot de fattigste og svakeste gruppene i utviklingsland, og hjelpe dem med det som nordmenn har ment at de trengte mest. Dette har resultert i satsning på blant annet helse, vannforsyning og utdanning.⁵ Fattigdomsorientering har samtidig resultert i forsøk på å

⁵ Stortingsmelding nr. 29 (1971-72) *Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene*:4-5; Stokke, Olav 1987. "Hovedlinjene i bistandspolitikken: Mål, strategier og prinsipper", i

påvirke nasjonale strategier i utviklingsland, for å få myndighetene til å prioritere sektorer som norske myndigheter har sett på som særlig viktige. Derfor kunne det oppstå en motsetning mellom fattigdomsorienteringen og prinsippet om mottakerorientering (se nedenfor).⁶ Den fattigdomsorienterte grunnbehovsstrategien har vært den mest fremtredende i den *erklærte* bistandspolitikken, og det har altså vært lite diskusjon om prioriteringen av denne.⁷ Det var få, om noen, som ønsket å prioritere annerledes. Spørsmålet har heller vært hvordan denne strategien skulle tolkes, og det har det blitt argumentert for mer fokus på de produktive fremfor de sosiale sektorer.

2.1.2 Økonomisk vekst

Ved siden av grunnbehovsstrategien har det samtidig eksistert en strategi for å skape økonomisk vekst i utviklingslandene. Hensikten har vært å bidra til å bygge opp næringsgrunnlaget i utviklingsland, hjelpe dem å utnytte naturressursene og skape nyttige arbeidsplasser. Mye av innsatsen har vært rettet mot primærnæringene jordbruk og fiske, men også industri og infrastruktur har fått mye plass.⁸

Disse to strategiene var til dels overlappende. For eksempel var innsats innen jordbruksutvikling en økonomisk vekststrategi, men samtidig var den stort sett rettet mot de fattigste gruppene i samfunnet. Det var derfor ikke i utgangspunktet noen direkte motsetning mellom disse strategiene. Mer omdiskutert var næringslivsordningene, som også var et element i strategien for økonomisk vekst.

OECD var mer fokusert på økonomisk vekst enn Norge. Mens Norge i stor grad fokuserte på grunnbehovene til de fattigste, fokuserte OECD på å utvikle industri og annet næringsliv, og dermed arbeidsplasser. Samtidig så OECD på private investeringer som en helt essensiell del av arbeidet med å skape utvikling i mottakerlandene. Dette resulterte i mer fokus på lån fremfor gaver, og gav seg utslag i langt mer næringslivssamarbeid enn i Norge.⁹ OECD forsøkte samtidig å få Norge til å øke de private overføringene, uten at dette gav store resultater.¹⁰ Tilnærmet all norsk bistand ble gitt som gaver, og rundt halvparten ble gitt

Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Universitetsforlaget. Oslo:42-43; Ruud og Kjerland 2003:19-20.

⁶ Dette forutsetter selvfølgelig at det er en motsetning mellom mottakerlandets politikk og hva som faktisk er best for mottaker, og ikke bare hva Norge mener er best.

⁷ Stokke 1987:41-43; Stokke, Olav 1992. "Mål, strategier og prinsipper for norsk bistand: Old bottles?", i Olav Stokke (red.), *Norsk Nord-Sør-politikk: Lever den opp til sitt rykte? Regjeringens Nord-Sør-melding under lupen*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo:65.

⁸ St. meld. nr. 29 (1971-72):4; Stokke 1987:43-44; Stokke 1992:65.

⁹ Se også Fraser 2008:219-221.

¹⁰ Pharo, Helge Øystein. Pågående arbeid.

flersidig. Næringslivsordningene ble holdt på et svært moderat nivå, med en bevilgning på rundt 3-4 prosent av bistandsbudsjettet, men med et forbruk på et enda lavere nivå¹¹.

2.1.3 Et tredje element

Ved siden av disse to *uttalte* strategiene har det i følge forskeren Olav Stokke vært ”et knippe tiltak som har som sitt primære formål å *fremme norske interesser* innenfor rammen av bevilgningen til bistandsformål og under dekke av å være utviklingsbistand”.¹² Dette har gjort utslag på særlig varebistanden og næringslivsordningene. Norske myndigheter har åpnet for økt norsk eksport til utviklingsland gjennom disse bistandsordningene. Disse tiltakene var samtidig også gjerne nyttige for utviklingsland, selv om ikke det nødvendigvis var hovedmålsettingen. Satsing på slike tiltak økte i vanskelige økonomiske tider hvor regjeringer gav etter for pressgrupper fra næringslivet og fagbevegelsen.¹³

2.2 Prinsipielle spørsmål i bistanden

Sammen med strategiene bygget norsk bistand i prinsippet på fem hovedprinsipper: Mottakerorientering, geografisk konsentrasjon, en lik fordeling mellom tosidig og flersidig bistand, at bistanden skulle være ubundet og at den skulle gis på gavevilkår. Disse prinsippene fungerte lenge som uformelle retningslinjer, men ble slått fast som prinsipper på begynnelsen av 1970-tallet.¹⁴ Ordet prinsipp bør imidlertid ikke leses helt bokstavelig, for alle prinsippene var tøyelige, og hadde unntak og tolkningsmuligheter. Samtidig endret den internasjonale konteksten seg, det gjorde også den norske økonomien, og ulike regjeringer har prioritert ulike sider ved bistanden. Disse faktorene gav utslag i ulike tolkninger av prinsippene. Utgangspunktet for prinsippene var altså en altruistisk bistandspolitikk, innrettet etter mottakers behov.¹⁵ Men samtidig har en viss egeninteresse hele tiden preget norsk bistand.¹⁶ Selv om prinsippene kan sees atskilt, slik de blir fremstilt her, var egentlig poenget at prinsippene var bestanddeler som skulle gjøre bistanden helhetlig og samordnet. Prinsippene var imidlertid ikke uten videre innbyrdes koordinerte, og kunne stå i motsetning til hverandre.

¹¹ Se vedlegg 1, tabell 1 og 2

¹² Stokke 1992:65.

¹³ Stokke 1987:44.

¹⁴ Stokke, Olav 1989. ”The determinants of Norwegian aid policy”, i Olav Stokke (red.), *Western middle powers and global poverty. The determinants of the aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. The Scandinavian institute of African studies. Uppsala:188; St. meld. nr. 29 (1971-72); Andre steder blir også andre prinsipper oppført, men disse var de mest sentrale. Se f.eks. Stokke, Olav 1982. ”Spenning mellom egeninteresse og altruisme i norsk bistandspolitikk”, i Olav Stokke (red.), *Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1981*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo.

¹⁵ Stokke i 1985:214.

¹⁶ Pharo 2008:56-59.

2.2.1 Mottakerorientering

At utviklingshjelpen skulle være mottakerorientert, stammer fra FNs uttalte prinsipp om at ”hjelp bare skal ytes hvor et land selv anmoder om bistand”.¹⁷ Ikke bare skulle mottaker selv uttrykke ønske om hjelp, selve hjelpen skulle også gis på den måten mottaker selv ønsket det. Prinsippet hadde flere elementer i seg. En tanke var at mottaker kjente egne behov best. Derfor burde mottaker også selv bestemme hva som skulle prioriteres. Ellers kunne det være en fare for at utviklingsland takket ja til alt de ble tilbydd, uten at de nødvendigvis hadde behov for leveransen eller kapasitet til å utnytte den. Det ville resultert i dårlig ressursutnyttelse, av både bistanden og av mottakers administrative og økonomiske ressurser. Det er viktig å huske på at selv om bistanden var gaver til mottaker, bandt den nødvendigvis opp deler av mottakers ressurser. Det måtte administreres og følges opp. Mottakerorientering var således et virkemiddel for å motvirke patroniserende strukturer og styrke mottakers posisjon ovenfor giver, samtidig som prinsippet også så bra ut overfor opinionen.¹⁸ Samtidig har mottakers eget initiativ og deltakelse vært sett på som svært viktig for å kunne skape varig endring. Det sier egentlig seg selv at bistandsarbeid ville være vanskelig hvis mottaker var likegyldig. Det ble også sett som et mål at mottaker i størst mulig grad stod for planlegging og gjennomføring av prosjektene, for å stå bedre rustet på lang sikt.¹⁹

Mottakerorienteringen kunne også skape et dilemma for giver, for eksempel hvis giver mente det ble anmodet om feil type hjelp. Det kunne være at den anmodede bistanden ikke ville nå de gruppene giver ønsket å prioritere, som for eksempel kvinner og fattige (”Hvem er mottaker? Myndighetene eller en tilsidesatt utgruppe som ingen bryr seg om?”²⁰), eller at mottaker ønsket en teknologi som giver mente var unødvendig.²¹ En annen situasjon var hvis giver ikke hadde den nødvendige kapasiteten eller kunnskapen til å hjelpe innen det anmodede område. Løsningen på slike problemer ville være å kommunisere til mottakerlandene innen hvilke områder giverlandet kunne tenke seg å yte bistand. Gjennom samarbeid og dialog ville mottaker bli informert om hva de kunne få fra ulike givere. For

¹⁷ Stortingsproposisjon nr. 1 (1952). Tillegg nr. 38:3, sitert i Pharo, Helge Øystein 1986. *Hjelp til selvhjelp. Det indisk-norske fiskeriprosjektets historie 1952-72. Bind I. Perioden 1952-60*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo:52; St. meld. nr. 29 (1971-72):11.

¹⁸ Se for eksempel Amland, Bjørn H. 1993. *Bistand eller børs? Næringslivets rolle i norsk u-hjelp*. Cappelen Forlag. Oslo:46, 77-96.

¹⁹ St. meld. nr. 36 (1984-85):25-26; Stokke 1987:51; Stokke 1982:74.

²⁰ Lenth, Borger A. 1983. *NORAD i Norge. NORADs bruk av norske ressurser*. Foredrag holdt i Polyteknisk Forening i Oslo 8. mars 1983. Norad. Oslo:6.

²¹ Øverhaug 1993; Brattensborg 1989; Ruud og Kjerland 2003:76-89.

eksempel ønsket Norge å rette sin prosjektbistand mot blant annet fiske, vannkraft, og i senere tid petroleum.²²

2.2.2 Geografisk konsentrasjon

Prinsippet om å begrense bistanden til enkelte utvalgte land og regioner var et forslag fra Onarheim-utvalget i 1966. Bakgrunnen for ideen var begrensede norske ressurser og ønsket om å utnytte disse så effektivt som mulig. Da var det bedre å investere mye i begrensede områder enn å investere litt mange steder. Da prinsippet ble etablert var allerede norsk bistand konsentrert om Sør-Asia, Øst-Afrika og det sørlige Afrika. I realiteten stadfestet dermed prinsippet bare det eksisterende samarbeidet.²³

Samtidig som dette prinsippet ble festet, kom det gradvis unntak for enkeltland utenfor de prioriterte områdene, såkalte samarbeidsland. Årsaken var stort sett ønsket om å hjelpe det enkelte land i en overgangsfase, som for eksempel etter en frigjøringsprosess. Det har også, helt fra prinsippet ble etablert, vært gjort unntak for flere sektorer. Delvis var det på grunn av ønsket om å bidra flere steder på bestemte måter. Dette var kanskje mest opplagt med katastrofe- og nødhjelpen. Men også familieplanlegging og NGOenes virksomhet var unntak, sistnevnte særlig på grunn av misjonens lange tilstedeværelse mange steder utenfor hovedsamarbeidslandene. Andre unntak gjaldt for eksempel for skipsfart og næringslivsordningene. Delvis ble disse unntakene gjort på grunn av stor norsk kompetanse som kunne være nyttig for utviklingsland også utenom hovedsamarbeidslandene, mens næringslivsordningene var et unntak som falt sammen med norske næringslivsinteresser. Hovedsamarbeidslandene var normalt ikke interessante markeder for næringslivet.²⁴

2.2.3 Ubundet bistand

Bunden bistand var ”leveranser som finner sted uten åpen internasjonal anbudsinnbydelse”.²⁵ Binding av bistanden ble sett som negativt av flere grunner. En grunn var at det stod i motsetning til mottakerorienteringen. Når giver bandt bistanden, var det den som satte

²² Bog, Paal 1975. ”Planlegging og prioritering av norsk utviklingshjelp”, i Olav Stokke (red.), *Utviklingsplanlegging og samfunnsplanlegging. En antologi*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo:44-45; Stokke 1987:54; St. meld. nr. 36 (1984-85):25; Se også Fraser 2008:226-227 for et tysk eksempel denne problematikken.

²³ St. meld. nr. 29 (1971-72):8; Pharo 2008:65; Bog 1975:45; Ruud og Kjerland 2003:229; Stokke 1987:47-48.

²⁴ St. meld. nr. 29 (1971-72):8; Stokke 1987:46; Stokke 1982:71; Pharo 2008:82; Ruud og Kjerland 2003:229-231; Simensen, Jarle 2003. *Norge møter den tredje verden i Norsk utviklingshjelps historie*, bd. 1. Fagbokforlaget. Bergen:119; Se også Liland, Frode og Kristin Alsaker Kjerland 2003. *1989-2002: På bred front, i Norsk utviklingshjelps historie*, bd. 3. Fagbokforlaget. Bergen:205.

²⁵ St. meld. nr. 35 (1980-81):23; Av andre har bundet bistand også blitt definert som ”varer som blir kjøpt i giverlandet”. Dette mener jeg er en lite hensiktsmessig definisjon, da den også omfatter leveranser som har vunnet en anbudskonkurranse.

preferansene, noe som fratok mottaker muligheten til fritt å velge leverandør. Binding kunne også virke fordyrende. Uten anbudsrunder kunne leverandøren i større grad sette prisen etter eget ønske enn hva som var tilfelle ved normal konkurranse. Dermed kunne den reelle overføringen fra giver til mottaker bli mindre enn det giver betalte. Fravær av anbudsrunder kunne igjen slå ut i at leverandøren ikke fikk salgserfaring, og incentiver til å tilpasse seg markedet og forbedre konkurranseevnen. Samtidig kunne binding øke faren for korrupsjon. Det fantes altså både bistandspolitiske og næringspolitiske argumenter mot bundet bistand. Innad i OECD har det vært uenighet om binding av bistanden. De fleste landene anså binding som uheldig, men fortsatte likevel å binde mye av bistanden for å sikre sitt eget næringsliv. Men noen land, blant annet Tyskland og Frankrike, hevdet samtidig at binding ikke nødvendigvis var skadelig så lenge myndighetene aktivt motvirket skadelige tendenser. De hevdet samtidig at binding kunne øke bistandsmengden. De påpekte også at tilbakeføring av midler var mer interessant enn hvor mye av bistanden som formelt var bundet. Bare en stor innsnevring av mulige kjøpsvarer var skadelig.²⁶

Det norske prinsippet om ubundet bistand ble formulert av Onarheim-utvalget i 1967. Før det hadde den norske bistanden i teorien stort sett vært ubundet, men norske leveranser hadde likevel blitt brukt i stor utstrekning ved flere prosjekter. Prinsippet ble begrunnet ut fra effektivitetshensyn, for å få mest mulig bistand for midlene, men også ut fra Norges generelle interesse for internasjonal frihandel. Men unntak for prinsippet kom til like tidlig. Norske varer kunne velges til norske bistandsprosjekter hvis de ”når det gjelder pris og kvalitet ikke [var] vesentlig mindre fordelaktig enn tilsvarende leveranser annet steds fra”, og næringslivsordningene var hele tiden unntatt fra prinsippet.²⁷

Det eksisterte ulike grader av binding, som også gav ulikt utslag for mottaker. Ved *enkel binding* fikk mottaker finansiell bistand mot at midlene ble brukt i giverlandet. Hvis mottaker ønsket produkter fra en sektor hvor giverlandet hadde konkurransedyktige bedrifter, gjorde ikke bindingen at realverdien av bistanden ble redusert nevneverdig. Dette har vært brukt som argument for mer binding av norsk bistand, da norske produsenter har vært konkurransedyktige innenfor flere sektorer som har vært interessante for utviklingsland. Dette gjelder for eksempel vannkraft og kunstgjødsel. I en liten økonomi som Norges, med få konkurransedyktige sektorer, ville dette fort i praksis resultert i *dobbel binding*. Det betydde at giver bestemte hvilke varer eller tjenester midlene kunne brukes til. Og med få bedrifter i

²⁶ Cassen, Robert and associates 1994. *Does aid work? Report to an intergovernmental task force*. Clarendon press. Oxford:219-220; Fraser 2008:228; Stokke 1987:50-51; Stokke 1989:207.

²⁷ St. meld. nr. 29 (1971-72):11-12; Stokke 1987:50-51.

hver sektor ville det igjen i praksis føre til *trippel binding*, at også leverandørfirma var bestemt av giverlandet.²⁸ Det var altså svært vanskelig å gjennomføre binding av bistanden i en liten økonomi som den norske, uten å samtidig risikere overprising og manglende tilpasning i næringen.

2.2.4 Todeling mellom tosidig og flersidig bistand

En lik fordeling mellom tosidig og flersidig bistand ble innført i 1970. Fordelingen ble sett som hensiktsmessig, men samtidig noe som kunne vurderes fortløpende etter behov. Og det skulle ikke kreves en klar todeling av bistandsmidlene, men en relativt lik fordeling som kunne variere fra år til år.²⁹

Det var to årsaker til denne fordelingsnøkkelen. Den ene var at norske myndigheter antok at Norge som et lite land hadde stor interesse av et sterkt FN. Å kanalisere bistandsmidler gjennom FN bidro til å gjøre organisasjonen handlekraftig og tydelig som en internasjonal aktør. Bistand gjennom FN ble også foretrukket av mottakerne, og således ansett som god mottakerorientering. Den andre årsaken var at når halvparten av budsjettet ble videreført til flersidige kanaler, slapp man å bygge ut et stort administrativt apparat i Norge, med de medfølgende utgiftene. Dermed var det også et mindre administrativt problem å øke bistandsbudsjettet.³⁰ Disse sidene veide tungt. Men norske myndigheter var også tildels kritiske til FN, som ofte var en svært tungrodd byråkratisk organisasjon. Samtidig hadde norske myndigheter et ønske om å gjennomføre egne prosjekter. Tosidige prosjekter ville vise frem det norske flagget internasjonalt, samtidig som det lettere kunne engasjere opinionen hjemme. Samtidig stod prinsippet om lik fordeling i konflikt med norske næringsinteresser. For næringslivet var det lang enklere å oppnå kontrakter gjennom den tosidige enn den flersidige bistanden, grunnet avstand til og manglende kunnskap om det flersidige markedet. Det resulterte i press for å øke den tosidige bistanden.³¹

2.2.5 Gavevilkår

Norsk bistand har vært gitt som gaver fra begynnelsen på 1950-tallet, og det ble nedfelt som et prinsipp i 1972.³² Hensikten har vært at bistanden skal være så verdifull og nyttig som mulig for mottaker. Dette var helt på linje med den vanlige oppfatningen i det internasjonale bistandsmiljøet av hvordan bistand skulle utføres. Likevel skilte Norge seg ut i forhold til

²⁸ St. meld. nr. 36 (1984-85):27; Stokke 1982:77-78.

²⁹ St. meld. nr. 29 (1971-72):5-6.

³⁰ St. meld. nr. 29 (1971-72):5-6; Stokke 1987:45; St. meld. nr. 36 (1984-85):29.

³¹ Stokke 1987:45; Stokke 1989:188-191; Pharo 2008:59, 63.

³² St. meld. nr. 29 (1971-72):11.

andre OECD-land ved at andelen bistand på gavevilkår var langt større enn OECD-gjennomsnittet. Den eneste norske bistanden som kom utenom prinsippet var lån gitt over låneordningen for utviklingsland.³³

2.2.6 Oppsummering og frampek

Både prinsippene og hovedstrategien for norsk bistand var altså hovedsakelig altruistisk utformet. Men samtidig fantes det unntak for nær alle prinsippene, som muliggjorde vektlegging av egeninteresser.³⁴ Samtidig stod enkelte av prinsippene i motsetning til hverandre.

Denne oppgaven handler om hvordan vektleggingen av næringslivets interesser stod i forhold til bistandsprinsippene i utformingen av norsk bistandspolitikk, i perioden 1980 til 1987. Ikke alle prinsippene vil være like sentrale videre i oppgaven. Prinsippet om *gavevilkår* vil ikke være sentralt i seg selv, da dette prinsippet stod sterkt. Men jeg vil kommentere prinsippet indirekte gjennom diskusjonen om hvordan tapene fra skipseksportkampanjen skulle dekkes inn, og gjennom diskusjonene om utbygging av kredittordninger. Diskusjonene synliggjorde et sterkt ønske om å belaste bistandsbudsjettet med utgifter som ikke bare var gaver. Disse diskusjonene var også eksempler på hvordan *fattigdomsorienteringen* ble utfordret, fordi målgruppene ikke var de mest ressursvake. Også fattigdomsorientering vil indirekte spille en rolle i oppgaven. Strategien ble ikke utfordret direkte, ved at noen foreslo å fjerne strategien, men flere av endringsforslagene som kom på 1980-tallet var en klar utfordring av strategien. For eksempel vil vi se i kapittel 6 at en kredittordning ble etablert som i liten grad var tilpasset de fattigste utviklingslandenes behov. Denne kredittordningen, kalt blandede kreditter, var også en helt direkte utfordring av prinsippet om *ubundet bistand*. Dette prinsippet vil være svært sentralt videre i oppgaven. *Mottakerorientering* var, på samme måte som fattigdomsorienteringen, et lite omstridt prinsipp som ingen direkte foreslo å endre. Det var dog diskusjoner om i større grad å fokusere på norske egeninteresser. Således vil dette prinsippet være sentralt hver gang prinsippet om ubundet bistand ble diskutert. Prinsippet om *geografisk konsentrasjon* var allerede utvannet før tidsperioden jeg behandler startet, og fortsatte å bli utfordret av interesser for en vridning mot utviklede land og mer attraktive markeder, slik som de to sistnevnte prinsippene. Politiske motstandere av slike endringer argumenterte for geografisk konsentrasjon, men foreslo samtidig andre endringer i bistanden som i like stor grad utfordret dette prinsippet. Prinsippet om *lik fordeling mellom tosidig og*

³³ St. meld. nr. 29 (1971-72):11; Stokke 1987:50; Stokke 1982:73.

³⁴ Stokke 1982:79-80.

flersidig bistand ble også utfordret av næringslivets interesser. Men dette prinsippet var ikke så fremtredende som enkelte av de andre.

2.3 Bistandsformer

Prosjektbistand, programbistand og varebistand har vært hovedkategoriene innen den tosidige bistanden. I tillegg til disse kom næringslivsordningene, som blir presentert nedenfor. Også eksperthjelp kan defineres som en egen kategori, selv om dette stort sett ble gitt i sammenheng med disse hovedkategoriene.

2.3.1 Prosjektbistand

Prosjektbistand var en form for bistand hvor giverlandet bidro i oppbyggingen av et bestemt prosjekt, som for eksempel et sagbruk eller et vannkraftverk. Hjelpen bestod som oftest av en kombinasjon av økonomiske overføringer, enten gaver eller lån, levering av varer og teknologi og finansiering av eksperter. Giver hadde stor kontroll over prosjektet inntil det var ferdigstilt, men stort sett også i en kortere eller lengre overføringsperiode. De administrative belastningene ble derfor store for giverlandet. Prosjektbistand foregikk stort sett i de mindre utviklede landene, som hadde vanskeligheter med å gjennomføre slike prosjekter på egenhånd. Etter hvert som (hvis) et land ble mer utviklet, kunne bistandssamarbeidet utvides til for eksempel mer programbistand.³⁵

2.3.2 Programbistand

I programbistanden ble gjennomføringen av prosjektene i større grad overlatt til mottakerlandet selv. Dette har blitt sett som mer mottakerorientert og som bedre bistand på sikt, selv om faren for mer ineffektivitet var tilstede på kortere sikt, på grunn av ineffektivt byråkrati og korrupsjon i mottakerlandene. Ikke minst var programbistand ressursbesparende for giver. Denne typen bistand var i større grad en finansiell støtte enn prosjektbistand. Giverlandet kunne gi budsjettstøtte til en bestemt sektor i mottakerlandet, som for eksempel utdanningssektoren, eller importstøtte til et bestemt formål, som for eksempel såkorn. Det kunne også være støtte til en bestemt region i mottakerlandet. Programbistand ble stort sett koordinert med andre giverland eller flersidige organisasjoner, for å oppnå større synergieffekt i mottakerlandet.³⁶

³⁵ St. meld. nr. 29 (1971-72):11; Johannessen, Bjørn og Dag Leraand 1997. *Bistandsleksikon. Aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand*. Gazette Bok. Oslo:180.

³⁶ St. meld. nr. 29 (1971-72):11; Johannessen og Leraand 1997:179.

2.3.3 Varebistand

Varebistand var en form for importstøtte hvor giver administrerte innkjøp og frakt av varene. Hensikten var å bidra med nødvendige varer som mottakerlandet trengte, men på grunn av kapitalmangel ikke selv maktet å skaffe på verdensmarkedet. Varebistanden ble gitt vederlagsfritt til mottaker, som deretter stort sett solgte den på sitt indre marked, og slik fikk inntekter til statskassen. Alternativt ble den benyttet i et bestemt prosjekt. Tradisjonelt har varebistanden bestått av enkle innsatsvarer. Norge har for eksempel vært storeksportør av kunstgjødsel og papir over bistandsbudsjettet. Senere har også mer avansert utstyr blitt levert som varebistand, da helst sammen med et opplæringstilbud. Den norske varebistanden var en del av landprogrammene, og gjaldt således bare for hovedsamarbeidsland.³⁷

Under varebistanden skulle mottakerlandet ideelt sett henvende seg til potensielle givere med forespørsel om hjelp til å skaffe seg bestemte varer. Giver skaffet så anbud internasjonalt og kjøpte varene fra den beste leverandøren. Slik ville mottaker både få de varene den ønsket mest og de beste varene, samtidig som bistandspengene ville rekke lengre. Men det er usikkert akkurat hvordan dette fungerte. For eksempel er det usikkert om mottakerne etterspurte de varene de fikk, eller om giver tilbød varene og mottaker bare takket ja. Det er derimot sikkert at varebistanden sjeldent har blitt lagt ut på åpent anbud. Isteden har den nesten alltid vært bundet til kjøp i giverlandet. Dette kan ha gitt dårlig tilpassede leveranser av lite etterspurte varer, og potensielt vært både dyrere og dårligere enn ved internasjonale anbudsrunder. Varebistanden kan derfor ha vært problematisk både i forhold til prinsippet om fattigdomsorientering, mottakerorientering og ubundet bistand. Av den grunn har også varebistanden blitt kritisert. Samme problemstilling gjaldt også når varer og tjenester ble kjøpt inn til prosjekt- og programbistanden. Mer om dette kommer i kapittel 3 og 7.

2.4 Næringslivsordningene

Det var blitt etablert seks bistandsfinansierte næringslivsordninger før 1980. Dette var særordningen for utviklingsland, støtte til forundersøkelser og grunnlagsinvesteringer, låneordningen, opplæringsstøtte ved bedriftsetableringer og ved eksport og parallellfinansiering.³⁸ Særordningen og opplæringsstøtten gjaldt både for eksport og investeringer. Alle disse ordningene var bundet til norske bedrifter, og var altså unntak fra

³⁷ St. meld. nr. 36 (1984-85):66; Johannessen og Leraand 1997:220; For mer om kunstgjødsel som varebistand, se *Norkontakt* nr. 23 1981 og Pharo 2008:82-83.

³⁸ Disse næringslivsordningene blir i større eller mindre grad omtalt i alle stortingsmeldingene om utviklingshjelp. Denne fremstillingen bygger særlig på St. meld. nr 29 (1971-72) og St. meld. nr. 36 (1984-85).

prinsippet om ubundet bistand. Ordningene var også unntatt fra prinsippet om geografisk konsentrasjon, og kunne brukes i de fleste utviklingsland. Disse ordningene blir presentert nedenfor. I tillegg omtaler jeg importstøtte, og rentestøtteordningen helt kort, selv om den ikke var bistandsfinansiert. Men først presenterer jeg begrepene utviklingsfremmende virkning og eksportfinansiering

2.4.1 Utviklingsfremmende virkning

Næringslivsordningene var finansiert over bistandsbudsjettet. For å kvalifisere til støtte over bistandsbudsjettet, måtte prosjektene bli vurdert og godkjent som utviklingsfremmende.

Denne vurderingen ble foretatt av Norad. Direktoratet hadde ni punkter prosjektene ble vurdert etter. Disse var:

- Bidra til å skape nyttig produksjon av varer og /eller tjenester i vertslandet.
- Skape lønnsomme arbeidsplasser som bidro til å bedre sosiale og økonomiske kår i vertslandet.
- Bli lokalisert i relativt næringssvake distrikter.
- Omfatte planmessig opplæring av lokal arbeidskraft.
- Danne grunnlag for annen økonomisk virksomhet.
- Utnytte og foredle vertslandets egne råvarer.
- Anvende teknologi som var tilpasset vedkommende utviklingslands behov.
- Bidra til å bedre vertslandets teknologiske nivå.
- Bidra til å bedre vertslandets utenriksøkonomi gjennom importsparing eller eksportøkning.³⁹

Disse kriteriene skulle være en målestokk, og det var ikke et krav at hvert prosjekt skulle oppfylle alle punktene. Det ville neppe vært gjennomførbart. Men det var samtidig ikke spesifisert hvor mange kriterier som måtte oppfylles, eller hvilke som var viktigst. Samtidig var kriteriene relativt vage. Dette førte til kritikk mot bruken av disse kriteriene, og påstander om at et hvilket som helst prosjekt i utviklingsland kunne kvalifisere til støtte via næringslivsordningene.⁴⁰

2.4.2 Eksportfinansiering

Det var to ledd i eksportfinansieringen: Eksportkreditt og kredittforsikring. Eksportkreditter var lån som ble gitt til kjøpere av norske produkter. For en eksportør var det å kunne tilby eksportkreditter et godt tilbud til kjøper, men ofte var det også et helt nødvendig element for at kjøper skulle kunne gjennomføre kjøpet. Kredittene kunne også gis til selger, som da selv

³⁹ Norad 1984. "Retningslinjer for støtte til industri- og næringslivsvirksomhet i utviklingsland".

⁴⁰ Stortingstidende, bind 7, side 3512-1513 (20.05.81) (Liv Aasen, Ap); Idégruppen (H. O. Bergesen) til Utenrikskomiteen, 17.02.81. Stortingsarkivet. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); Senter for Anvendt Forskning 1988. *Evalueringsstøtteordninger. Rapport utarbeidet for Departement for Utviklingshjelp*. Norges Handelshøyskole. Bergen:18-19.

ordnet nedbetalingen med kjøper.⁴¹ I Norge stod hovedsakelig Eksportfinans A/S eller private banker for kredittene.

Ved eksportfinansiering var det svært vanlig å også ha kredittforsikring. I Norge har det statlige Garanti-instituttet for Eksportkreditt (GIEK) vært nærmest enerådende. Mot en forsikringspremie dekket GIEK eksportørenes eller finansinstitusjonenes risiko for tap på eksportkredittene. Hvis debitor sluttet å betale, utbetalte GIEK den garanterte summen til kreditor og overtok gjelden.⁴² Kredittsiden ved eksporten vil ikke stå sentralt i denne oppgaven. Garantisiden er derimot sentral på grunn av tapene etter skipseksportkampanjen.

2.4.3 Særordningen

”Statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland”, normalt kalt særordningen, ble opprettet i 1963.⁴³ Ordningen ble opprettet dels for å engasjere norsk næringsliv i utviklingsland, dels for å hjelpe til med internasjonaliseringen av norsk næringsliv.

Støtte til *investeringer* i utlandet var på den tiden noe helt nytt, mens det allerede fra tidlig på 1950-tallet hadde det vært en garantiordning for *eksport*. Det nye på eksportsiden var at særordningene var spesielt rettet mot utviklingsland. Særordningen gav lengre nedbetalingstid for kredittene (13 år mot de ordinære 3) og garanterte for en større andel av prosjektet (90 prosent mot ordinære 75 prosent) enn den ordinære eksportgarantien. Disse fordelaktige sidene ble strammet inn i 1977, og ordningen fulgte deretter regler fastsatt av OECD. Men særordningen aksepterte fortsatt større risiko enn den ordinære ordningen, og det var mulig å ikke betale risikopremie da ordningen ikke var ment selvfinansierende.⁴⁴

Særordningen hadde både en utviklingspolitisk og en næringspolitisk side. Den utviklingspolitiske siden var å bidra til arbeidsplasser og meningsfylt produksjon (se 2.4.1) i utviklingsland, samt å lette den økonomiske byrden ved store innkjøp i industriland. Den næringspolitiske siden var å stimulere norske bedrifter til eksport og investeringer i det vanskelige markedet utviklingsland var. Statsgarantiene gjorde at bedriftene fikk betalt for sine varer ved eksport hvis kjøper sluttet å betale, eller fikk erstatning for sine investeringer hvis noe uforutsett skulle skje (se 2.4.2). De norske bedriftene løp dermed en mindre risiko i

⁴¹ Bjerke, Finn Olaf 1997. *Eksportfinansiering*. Index Publishing AS. Oslo:34, 39.

⁴² Bjerke 1997:24-25.

⁴³ Ordningen ble foreslått av Engen-utvalget, lansert i St.meld. nr 54 og St. prp. nr. 108 og vedtatt etter Innstilling til Stortinget nr. 229 (1962-63); Se også Morterud 1997:38-40.

⁴⁴ St. meld. nr. 36 (1984-85):74; Hagen, Kjell Arne 1986. ”Poenget er at dette skal være utviklingshjelp”, en analyse av ordningen med ”Statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til og ved investeringer i utviklingsland”, og denne ordningens tilknytning til norsk utviklingshjelp i perioden 1963-1984. Hovedoppgave i sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen:15.

et vanskelig marked. For investeringer gjaldt garantien bare for politisk risiko. Det innebar for eksempel betalingsforbud, ekspropriering og konfiskering, og politiske omveltninger som for eksempel krig. Begrunnelsen var å unngå ulønnsomme prosjekter.⁴⁵ For eksport gjaldt garantien både for politisk og kommersiell risiko. Dette innebar en forfordeling for eksportinteresser som jeg ikke har funnet noen begrunnelse for. Kommersiell risiko innebar ulike varianter av misligholdelse av avtalen. Særordningen skulle altså ha preg av både utviklingshjelp og av finansiell støtte til norsk næringsliv.

For at en norsk investor eller eksportør skulle få garantier over særordningen (og bistandsbudsjettet) måtte som sagt Norad godkjenne prosjektet som utviklingsfremmende. Opprinnelig var ordlyden at prosjektene ”legger grunnlag for en betydningsfull økonomisk vekst i vedkommende utviklingsland”.⁴⁶ Dette var en formulering som stilte store forventninger til prosjektene, og som det var uenigheter om. Formuleringen ble senere endret til ”er egnet til å fremme økonomisk vekst”, en formulering som siden har vært gjeldende.⁴⁷ Denne formuleringen er langt enklere å oppfylle, men samtidig mye mer ullen. For at en kredittgaranti kunne stilles fra GIEK måtte mottakerlandet bli vurdert som kredittverdig. Men her var altså risikogrensen satt høyere for særordningen enn for den ordinære ordningen. Den endelige beslutning om garantiutstedelse ble tatt av GIEK.

Mens den ordinære ordningen skulle være selvfinansierende, ble særordningen antatt å gå noe i minus grunnet høyere risiko. Inntekter kom gjennom forsikringspremien bedriftene betalte for garantiene. Disse premiene gikk inn i et premiefond som skulle dekke eventuelle tap, som følge av erstatningsutbetalinger. Hvis tapene oversteg fondsavsetningen skulle det resterende beløpet bli dekket over bistandsbudsjettet.⁴⁸ På tross av dette, og at prosjektene var avhengig av en positiv vurdering fra Norad, var det Handelsdepartementet som administrerte ordningen, og GIEK som avgjorde om et prosjekt fikk støtte.⁴⁹

Investerings- og eksportkredittgarantiene delte opprinnelig den samme garantirammen på 150 millioner kroner, hvor maksimalt 50 millioner kroner kunne brukes på investeringsgarantier. Denne begrensingen på investeringsgarantiene ble fjernet allerede i 1965, samtidig som garantirammen ble doblet til 300 millioner kroner. Senere har garantirammen blitt utvidet svært mange ganger, og var i 1982 på 12 000 millioner kroner.⁵⁰

⁴⁵ St. prp. nr. 108 (1962-63):2; Hagen 1986:15-16.

⁴⁶ Innst. S. nr. 229 (1962-63):2.

⁴⁷ Innst. S. nr. 219 (1967-68):3; GIEK foreslo å endre den allerede forut for St. prp. nr. 66 (1964-65).

⁴⁸ Se vedlegg 3, figur 1.

⁴⁹ Hagen 1986:16-18.

⁵⁰ Innst. S. nr. 171 (1964-65); Innst. S. nr. 225 (1981-82).

Det må også nevnes at garantiordningen i liten grad ble brukt til investeringer. For eksempel var det i 1974 en topp for investeringsgarantier med 93 millioner kroner bundet opp for dette formålet, mens det for eksportkreditter var garantert for 230 millioner kroner. Etter 1974 sank investeringsgarantiene, mens eksportkredittene økte dramatisk.⁵¹

2.4.4 Andre investerings- og eksportstøtteordninger

I tillegg til særordningen ble det gitt støtte til forundersøkelser, grunnlagsinvesteringer og opplærings tiltak, samt rimelige lån og ordningen med såkalt parallellfinansiering.

Støtte til *forundersøkelser* ble etablert i 1966. Denne ordningen hadde til hensikt å stimulere norske bedrifter til å investere i utviklingsland, gjennom å støtte dem i undersøkelsen av mulige investeringsprosjekter. En bedrift kunne få et støttebeløp på opptil 50 prosent av kostnadene, og i enkelte tilfeller også mer. Hvis en forundersøkelse resulterte i bedriftsetablering skulle støttebeløpet betales tilbake. Dette var en velkjent og relativt flittig brukt støtteordning.⁵²

Støtte til *grunnlagsinvesteringer* var en annen næringslivsordning. Den ble etablert i 1967. Hensikten var å hjelpe norske bedrifter med tunge investeringer som i andre land ville blitt ivaretatt av staten. Det kunne være skole- og helsetilbud for ansatte, eller strømforsyning, veier og annen infrastruktur i tilknytning til en bedriftsetablering. Betingelsen for denne typen støtte var at grunnlagsinvesteringen kom et bredere lag av befolkningen til gode, og ikke bare den enkelte bedrift. Det var også en betingelse at det på sikt skulle legges til rette for lokal overtakelse av investeringen. Bedriften fikk normalt opptil 80 prosent av kostnadene i støtte av norske myndigheter. Denne støtteordningen ble lite brukt.⁵³

Låneordningen for utvikling av næringsliv i utviklingsland ble annonsert i St.meld. nr. 94 (1974-75), men innført først i 1979. Hensikten med ordningen var å realisere gode investeringsprosjekter som ble vanskelig gjort av svekket kredittverdighet og kapitalmangel i mange utviklingsland. Det var også et mål å øke de norske investeringene i utviklingsland. Over denne ordningen kunne lån, eller garantier for låneopptak, gis til bedrifter i utviklingsland, hvis en norsk bedrift var involvert som en langsiktig samarbeidspartner. Det var også et krav at etableringen ikke konkurrerte med norske interesser. Men samtidig hadde Norad også som forutsetning at de norske bedriftene skulle trekke seg ut etter en viss periode, og overlate bedriftene til lokale interesser, hvis mottakerlandet ønsket det. Lånene skulle

⁵¹ Se vedlegg 1, tabell 3.

⁵² St. prp. nr. 109 (1966-67):18; Norad 1984:2-3; St. meld. nr. 36 (1984-85):70.

⁵³ St. prp. nr. 109 (1976-77):18; St. meld. nr. 29 (1971-72):15; Norad 1984:9.

verken utgjøre mer enn halvparten av den summen den norske bedriften investerte for eller halvparten av fremmedkapitalen investert i foretaket. Dette var for å sikre en forpliktende deltagelse fra den norske investoren. Men av lånesummen skulle minst 25 prosent gis som gave.⁵⁴

Støtte til *opplæringstiltak* ved bedriftsetableringer eller eksport til utviklingsland ble opprettet som en prøveordning i 1979. Hensikten var å gi kjøperen opplæring i bruk og vedlikehold av utstyr når ”opplæringsbehovene overstiger det som anses som normalt”.⁵⁵ Ved både bedriftsetableringer og ved eksport kunne det være stort behov for lokal arbeidskraft med nødvendig kompetanse. Ved å gi støtte til opplæring lettet norske myndigheter vanskene ved å etablere seg i utviklingsland, og ved eksport gav opplæring en bedre utnyttelse av varene, og dermed også økt utviklingsfremmende virkning. Norske eksportører ville samtidig få et fortinn i forhold til konkurrentene når de tilbydde opplæring. Ved søknad om støtte skulle det foretas en prioritering av de mest utviklingsfremmende leveransene, de fattigste mottakerne og prosjekter hvor slik støtte kunne være avgjørende for om den norske leverandøren fikk kontrakten. Ordningen ble flittig brukt i forbindelse med eksport, men sjelden i forbindelse med investeringer.⁵⁶

Parallellfinansiering ble innført som en prøveordning fra 1980. Det var en form for samfinansiering mellom norske bistandsmyndigheter og utviklingsbankene. Norge bidro til finansieringen av store utviklingsprosjekt mot at deler av prosjektet ble gjennomført med bruk av norske varer og tjenester. Minst 50 prosent av bevilgningen skulle være bundet, mens minst 10 prosent skulle brukes på lokale leverandører. Parallellfinansiering skulle være en midlertidig ordning for å gjøre norske bedrifter kjent i, og kjent med, det internasjonale markedet, og vise at de var konkurransedyktige. Hovedårsaken til at ordningen ble innført var likevel at myndighetene mente at Norge fikk tilbake for lite i form av kontrakter fra utviklingsbankene, i forhold til hvor mye landet bidro med av midler.⁵⁷ Ved bruk av parallellfinansiering var det en forutsetning at de norske leverandørene var konkurransedyktige, og vant kontrakten i en internasjonal anbudsrunde. Men ordningen var bundet bistand, og den vred norske bistandsmidler mot områder hvor norske produsenter stod sterkt.

⁵⁴ St. prp. nr. 119 (1978-79) *Om opprettelsen av en låneordning for utvikling av næringslivet i utviklingsland og endringer i statsbudsjettet for 1979 under kapitlene 0160 og 0180 (nytt)*:8-12; Norad 1984:4-6; Eriksen 1987 (a):170.

⁵⁵ St. meld. nr. 14 (1982-83):20.

⁵⁶ Norad 1984:8-9, 12; St. meld. nr. 36 (1984-85):71-74.

⁵⁷ St. meld. nr. 36 (1984-85):72-73; UD (T. P. Svennevig) til U.kom, notat 21.03.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); Johannessen og Leraand 1997:175-176.

2.4.5 Rentestøtteordningen

Rentestøtteordningen ble innført i 1976 for å ”fremme eksporten særlig for vanskeligstilte bransjer”.⁵⁸ Rentestøtteordningen ble finansiert utenom bistandsbudsjettet, og går slik sett ikke inn under denne oppgavens problemstilling. Men den er viktig likevel, da den ble brukt i kombinasjon med særordningen under skipseksportkampanjen, og gjorde denne langt mer anvendelig. Rentestøtteordningen subsidierte utlånsrenten for eksportkreditter og sørget for en lengre nedbetalingstid. I praksis var rentestøtten det samme som blandede kreditter, en ordning som først ble innført i 1985. Også ved bevilgning av rentestøtte skulle Norad gi en uttalelse om utviklingsfremmende virkning. Men samtidig, i ”særlige tilfeller [...] hvor det er av vesentlig betydning med slik støtte for å fremme norsk eksport fra spesielt vanskeligstilte bedrifter” kunne Handelsdepartementet bevilge rentestøtte selv uten Norads anbefaling.⁵⁹

2.4.6 Importstøtte

I tillegg til eksport- og investeringsstøtteordningene, jobbet norske myndigheter med å øke importen fra utviklingsland til Norge. NORIMPOD ble opprettet i 1977 for dette formålet. Dette er et tema delvis beslektet med denne oppgaven, men som ikke vil bli videre omtalt i denne oppgaven.

2.5 Næringslivet og bistanden før 1980

2.5.1 Fra 1950-tallet til 1970

Samarbeidet mellom bistanden og norsk næringsliv var lenge meget begrenset. Næringslivet deltok sjeldent mer enn som leverandører og konsulenter i tosidige bistandsprosjekter. Utover på 1960-tallet ønsket norske myndigheter å gjøre noe med dette, og forsøkte å internasjonalisere næringslivet og samtidig skape interesse for utviklingslandene. Det var ulike årsaker til dette. En intensjon var å gjøre utviklingshjelpen til en virkelig folkeaksjon. Ved å engasjere flest mulig deler av samfunnet håpet myndighetene å øke oppslutningen om bistanden.⁶⁰ Samtidig mente myndighetene at dette var den beste måten å utvikle industri i utviklingslandene. En annen hensikt var å avlaste den offentlige økonomien ved å la private midler utgjøre en større andel av overføringene. Dette initiativet fra myndighetenes side forutsatte naturlig nok at næringslivet tjente på sin deltagelse. Dette ble ansett som akseptabelt

⁵⁸ St. prp. nr. 31 (1976-77):2; Innst. S. nr. 67 (1976-77); Vorkinn 1996:55.

⁵⁹ St. prp. nr. 31 (1976-77):2;

⁶⁰ Pharo 1987:44; Pharo 2008:81; Morterud 1997:14; Se også Simensen 2003:197-214.

så lenge prosjektene ikke bare var inntektsbringende, men også var god bistand.⁶¹ Norsk næringsliv var lite interessert. Det så for seg lav inntjening i et vanskelig marked. Dessuten var ordrebøkene fulle, og det var mer enn nok å gjøre hjemme.⁶²

For likevel å stimulere næringslivet til å engasjere seg, ble særordningen for investeringer og eksport til utviklingsland, støtte til forundersøkelser og støtte til grunnlagsinvesteringer opprettet. Disse ordningene ble lite utnyttet. Støtte til grunnlagsinvesteringer ble bare gitt én gang i løpet av 1960-tallet. Støtte til forundersøkelser var populært blant bedrifter, og økte interessen for utviklingsland, men førte ikke til mange etableringer. Suksessen var derfor begrenset. Særordningen ble utvidet og forsøkt gjort mer attraktiv flere ganger, men uten resultater. Odd Erling Morterud påpeker i sin hovedoppgave *Norsk kommersiell bistand på 1960-tallet* (1997) at det var Norsk Utviklingshjelp/Norad som var pådriveren for utbedringene av ordningene, og ikke næringslivet.⁶³

I løpet av tiåret kom det likevel et økende press fra fastlandsindustrien om å øke bindingen i den norske bistanden. Det vil si å knytte norsk bistand til bruk av norske varer. Det ville gi større avkastning for norsk industri uten å møte konkurranse. Argumentet industrien brukte var at den store andelen bundet bistand som ble gitt fra andre land, gjorde at norske bedrifter ble priset ut av markedene i utviklingsland. Men et motargument var at binding av utviklingshjelpen ville gi mindre bistand for pengene, og at en binding ville skade Norges ry internasjonalt. Onarheim-utvalget, som vurderte norsk utviklingshjelp, åpnet i sin innstilling fra 1968 for bruk av bundet bistand. Forutsetningen var at den norske bedriftens tilbud måtte være best på pris, kvalitet og service, og at leveransen måtte være utviklingsfremmende. Motstanden mot binding var likevel stor både i bistandsadministrasjonen og på Stortinget.⁶⁴ Ifølge Morterud var kriteriene så strenge at det i praksis ikke var binding. Morterud hevder at en barriere likevel ble brutt, som åpnet for en mer pragmatisk tilnærming til næringslivet, og mer bruk av bunden bistand senere.⁶⁵

Frem til 1970-tallet var altså utviklingsland og utviklingshjelp et lite interessant marked for norsk næringsliv. "Ingen offentlige stimuleringsordninger kunne forandre virkeligheten. Virkeligheten var at u-land ikke var et tilstrekkelig interessant marked for

⁶¹ Stokke, Olav 1985. "Samarbeidet med utviklingslandene: Idealer og interesser i brytning", i Johan Jørgen Holst og Daniel Heradstveit (red.), *Norsk utenrikspolitikk*. Tano. Oslo:196; Pharo 2008:73, 81-82.

⁶² Eriksen 1987 (a):167-168; Morterud 1997:14; 31-32. Hagen 1986:14.

⁶³ Morterud 1997:51, 56, 62; Se også Eriksen 1987 (a):167-168; Eriksen, Tore Linné 1986. "Innstillinger og meldinger om norsk bistandspolitikk – hvilken innstilling har de, og hva gir de meldning om?" NUPI notat nr. 364. Oslo:8-9.

⁶⁴ Eriksen 1986:9; Stokke 1985:197; St. prp. nr. 109 (1966-67) I. *Om den videre utbygging av Norges bistand til utviklingslandene. II. Om opprettelsen av "Direktoratet for utviklingshjelp"* m. m:17.

⁶⁵ Morterud 1997:69, 84-85; Se også Sørbø 1995:243.

norske bedrifter, all den stund mulighetene lå bedre til rette i nærområdene.”⁶⁶ Det var embetsverket som drev prosessen fremover og som ivret for en større næringslivsdeltagelse i utviklingshjelpen, og med en relativ entydig støtte i det politiske landskapet. Næringslivets interesse for bistanden var økende, særlig i forhold til bundne vareleveranser som utgjorde et ukomplisert marked. Likevel var næringslivets interesse for bistanden fortsatt liten, fordi utviklingslandene ellers var et vanskelig marked å operere i.

2.5.2 1970-tallet

Trenden fra 1960-tallet fortsatte utover på 1970-tallet. Myndighetene var fortsatt pådriveren for å få næringslivet interessert i utviklingsland, men det var samtidig en økende interesse i næringslivet. Et tiltak Norad gjennomførte var å ansette en rådgiver for næringslivet som skulle identifisere aktuelle prosjekter i utviklingsland og informere norske bedrifter. Håpet var fortsatt å øke internasjonaliseringen av norsk næringsliv og investeringene i utviklingsland, og samtidig bidra til industrialisering i utviklingsland. Resultater fra myndighetenes initiativ lot imidlertid vente på seg.⁶⁷ Samtidig ble investeringsstøtteordningene utvidet og tilpasset for å øke bruken, men uten at den økte mye. I 1979 ble det lansert ytterlige to ordninger for bedre å stimulere næringslivet til å investere i utviklingsland, nemlig låneordningen og støtte til opplærings tiltak (se 2.4.4).

For eksportstøtte var situasjonen annerledes. Den internasjonale finanskrisen på 1970-tallet bidro til dette. Etterspørselen etter norske varer sank internasjonalt, og eksportindustrien fikk problemer. For å sikre arbeidsplasser lanserte myndighetene en rekke motkonjunkturtiltak, blant annet å øke eksportstøtten til utviklingsland. I løpet av 1970-tallet ble særordningen for utviklingsland utvidet flere ganger. Utviklingslandenes interesser ble fortsatt poengtert. Leveransene skulle være utviklingsfremmende og bidra til å skape nyttige arbeidsplasser i mottakerlandet.⁶⁸ Likevel skapte utvidelsene av ordningene en reaksjon innad i bistandsadministrasjonen. Flere advarte mot at næringslivets interesser kunne få stor betydning når eksportnæringene slet. Norad-direktør Arne Arnesen hevdet for eksempel at næringslivets interesser allerede fikk for mye plass i avgjørelsene. Han argumenterte for at mottakers interesser og bistandens retningslinjer skulle bli vektlagt.⁶⁹

⁶⁶ Morterud 1997:124.

⁶⁷ Vorkinn 1997:63-64; Se også Abrahamsen 1996:37-54.

⁶⁸ Vorkinn 1997:48-52; Tamnes 1997:398; Arbeidsledigheten var ikke høy men det var frykt for en økning. Se vedlegg 2, tabell 12 for arbeidsledighetsprosenten; Se Skånland, Hermod 2004, *Doktriner og økonomisk styring. Et tilbakeblikk*. Norges Banks skriftserie nr. 36. Oslo:11-18 for mer om synet på ledighetsprosenten i Norge.

⁶⁹ Vorkinn 1997:63-64.

Kroneksempelen på hva Arnesen og andre advarte mot var den såkalte skipseksportkampanjen (ca 1976-1980). I løpet av denne kampanjen ble 156 norske skip solgt til utviklingsland, og finansieringen ble i stor grad lagt til særordningen og bistandsbudsjettet. Av en eksport for 3 700 millioner kroner ble 2 400 garantert for over særordningen. Av dette ble 1 100 millioner kroner anbefalt av Norad. Kampanjen var satt i gang å redde norske verft og de utviklingsfremmende sidene ved kampanjen var svært omstridt.⁷⁰ Det er fortsatt stor uenighet om de langsiktige virkningene, men på kortere sikt førte kampanjen til at norske verft overlevde, en rekke utviklingsland fikk en betydelig gjeld til den norske stat, og til en stor belastning på bistandsbudsjettet i form av garantiutbetalinger.⁷¹ Garantiutbetalingene blir grundigere behandlet i kapittel 3, 5 og 7.

Ubundet bistand skulle være normen også på 1970-tallet, men samtidig følte Norad seg presset til å øke andelen av norske varer i prosjekt- og varebistanden. Fra 1975 ble det åpnet for mer bruk av norske varer "når spesielle forhold tilsier det". Tore Linné Eriksen kaller dette en "smidig tilpasning" til prinsippene.⁷² Han hevder også at norske vareleveranser ble mislikte i bistandsadministrasjonen, men at det ble akseptert å bruke det når det var hensiktsmessig i prosjekt- og programbistanden.⁷³ I kapittel 3 viser jeg at det nok ikke var så ensidig som Eriksen her hevder.

Frem til 1980 var altså norsk næringsliv fortsatt lite internasjonalisert, og hadde i liten grad tatt i bruk næringslivsordningene. Utviklingsland var fortsatt lite attraktive markeder for norsk næringsliv. Men samtidig presset næringslivet på for endringer som ville øke deres eksport uten at de nødvendigvis måtte engasjere seg aktivt i utviklingsland. Eriksen hevder dette resulterte i en "tiltakende kommersialisering av norsk utviklingshjelp", hvor Handelsdepartementet, Industridepartementet og Norges Eksportråd vant frem med sine ønsker på bekostning av bistandsmyndighetene.⁷⁴ Hos bistandsmyndighetene skjedde det på samme tid en endring mot en mer kritisk holdning til næringslivet. Endringen kom da næringslivets preferanser ble satt foran bistandspolitiske prinsipper, og Norad følte de ble tvunget til å gå på akkord med egne prinsipper.⁷⁵

⁷⁰ Stang, Edvard 2007. *Skipseksportkampanjen. Var det så galt? Noen hovedpunkter, noen synspunkt, sub specie eternitatis*. Garanti-Instituttet for Eksportkreditt. Oslo:11, 49; Eriksen 1987 (a):171-173.

⁷¹ For mer om skipseksportkampanjen, se Stortingsmelding nr. 25 (1988-89), Espeli 1992, Hagen 1986, Stang 2007, Amland 1993 og Vorkinn 1997.

⁷² Eriksen 1987 (a):174.

⁷³ Eriksen 1986:13.

⁷⁴ Eriksen 1987 (a):174.

⁷⁵ Vorkinn 1997:64-67.

2.6 Bruken av norske ressurser på 1980-tallet

Nedenfor følger en redegjørelse for bruken av norske ressurser i norsk bistand på 1980-tallet. Hovedkildene til dette er stortingsmeldinger om bistandsvirksomheten. Disse varierer mye i innhold, og informasjonen er derfor noen steder mangelfull. Best informasjon har jeg funnet om næringslivsordningene.

2.6.1 Bruken av næringslivsordningene

På 1980-tallet var norske myndigheter fortsatt misfornøyd med størrelsen på de private overføringene til utviklingsland. I et forsøk på å endre dette ble det etablert nye næringslivsordninger og de eksisterende ble endret. Tabell 1 gir en oversikt over bevilgninger og utbetalinger til næringslivsordningene.

Tabell 1. Bistandsbudsjettet og næringslivsordningene, bevilgninger og utbetalinger, i millioner kroner.⁷⁶

År	Total-bevilgning	Bevilgning, næringslivs-ordningene	I prosent av total-bevilgningen	Utbetalinger	
				Investerings-støtte	Eksporstøtte
1981	2 911,90	86,29	2,96	14,03	33,33
1982	3 637,20	107,87	2,97	36,00	49,60
1983	3 996,90	106,88	2,67	58,43	45,83
1984	4 274,83	128,31	3,00	50,04	83,29
1985	5 039,00	101,16	2,01	32,76	40,03
1986	5 550,10	201,70	3,63	40,44	81,00
1987	6 198,20	189,80	3,06	32,75	112,36

Sørordningen er ikke tatt med i denne tabellen. Den var fullt utnyttet allerede i 1980, og nye garantitilsagn kom bare etter reforhandling av eksisterende avtaler. Se tabell 3 i vedlegget for detaljert oversikt over endringer i denne ordningen.

Gjennom hele 1980-tallet uttrykte regjeringene ønske om å øke investeringene i utviklingsland. Men som tabellen viser, hadde investeringsstøtten en stor andel av utbetalingene, til og med 1986. Den nyopprettede låneordningen var hovedgrunnen til dette.⁷⁷ De første utlånene kom i 1981 og var da på 10 millioner kroner. I 1983 var de på 56 millioner kroner, og utgjorde altså nesten hele utbetalingen til investeringsstøtte, og mer enn hva som ble brukt på eksportstøtte. Men bruken av låneordningen sank kraftig de følgende årene, og med den også de totale utbetalingene til investeringsstøtte. I 1987 ble bare 17 millioner kroner lånt ut.⁷⁸ Utnyttelsen av de resterende ordningene var mer svingende. Utbetalingene til

⁷⁶ St. meld. nr. 56 (1987-88):13-14; Tabell 1 er satt sammen av informasjon fra tabell 5.1 og 5.3 i meldingen.

⁷⁷ Se vedlegg 1, tabell 4 til 10 for de følgende ordningene.

⁷⁸ St. meld. nr. 56 (1987-88):14, 31; Se også vedlegg 1, tabell 7 Låneordningen.

forundersøkelser kom lenge bare sporadisk over 1 millioner kroner årlig, før de fra 1984 økte kraftig. I 1987 var utbetalingene på nesten 7 millioner kroner.⁷⁹ Grunnlagsinvesteringene varierte mellom null og 6 millioner kroner, med en gjennomsnittlig utbetaling på 2 millioner kroner årlig. Opplæringsstøtte ved bedriftsetableringer hadde utbetalinger først fra 1985, og startet beskjedent med 1,5 millioner kroner.⁸⁰ Fordi låneordningen stod for en så stor andel, var det forståelig at myndighetene så behov for å utbedre den øvrige investeringsstøtten.

Eksportstøtten holdt seg relativt jevnt økende til og med 1986. Svingningene før dette var resultat av svingninger i parallellfinansiering. Utbetalingene til opplæring ved eksport svingte også, men var langt lavere og gav derfor mindre utslag. Det store hoppet i 1987 skyldtes at blandede kreditter kom skikkelig i gang med utbetalinger på 43,84 millioner kroner, mot 1,2 millioner kroner året før.⁸¹ Regjeringene uttrykte langt mer optimisme til utviklingsmulighetene innen eksport enn investeringer. Hvor raskt blandede kreditter økte i omfang, understreket denne forskjellen. Eksportstøtten fortsatte å øke, mens bruken av investeringsstøtten fortsatte å slite. Men også eksporten hadde sine problemer. Av Norges totale eksport var hovedsamarbeidslandenes andel på bare ca. 0,4 prosent, og av dette stod India alene for rundt halvparten. Nesten all eksport var i forbindelse med norske bistandsprosjekter. Samtidig var handelen preget av enkeltleveranser. For eksempel utgjorde en oljeplattform til Benin 30 prosent av Norges eksport til de fattigste utviklingslandene i 1982.⁸² Dette var nedslående tall som både den borgerlige og Arbeiderpartiregjeringene så behov for å bedre.

Totalt sett viser tabell 1 at bevilgningene til næringslivsordningene hadde en stor økning i tidsperioden, og at dens andel av den totale bistandsbevilgningen holdt seg relativt stabil og liten på grunn av den samtidige økningen i bistandsbudsjettet.

2.6.2 Varebistand og andre former for varer og tjenester

Jeg har bare funnet informasjon om bruken av varebistand for årene 1978-1983.

⁷⁹ St. meld. nr. 56 (1987-88):31; Se også vedlegg 1, tabell 4 Forundersøkelser.

⁸⁰ St. meld. nr. 56 (1987-88):31; Se også vedlegg 1, tabell 6 Opplæringsstøtte ved bedriftsetableringer.

⁸¹ St. meld. nr. 56 (1987-88):31; Se også vedlegg 1, tabell 8 Blandede kreditter.

⁸² St. meld. nr. 36 (1984-85):17-19.

*Tabell 11. Varebistand i millioner kroner,
1978-1983⁸³*

År	Varebistand
1978	232
1979	254
1980	204
1981	203
1982	311
1983	396

Disse beløpene tilsvarte rundt 20 prosent av den totale bistanden. Tall for bruk av norske varer og tjenester i den resterende tosidige bistanden har jeg bare for 1979, hvor 75 millioner kroner ble brukt.⁸⁴ Tall for konsulentttjenester har jeg ikke funnet oppgitt.

⁸³ St. meld. nr. 35 (1980-81):23; St. meld. nr. 36 (1984-85):66.

⁸⁴ St. meld. nr. 35 (1980-81):23

Kapittel 3: Stortingsmelding nr. 35 (1980-81), prinsipper på prøve

Stortingsmelding nr. 35 (1980-81) var en årsmelding som beskrev norsk utviklingshjelp i 1979.⁸⁵ Samtidig ble flere prinsipielle spørsmål tatt opp i meldingen. Behandlingen av prinsippene var ikke spesielt grundig, og delvis inneholdt fremstillingen motsetninger. Dette gjaldt spesielt i forhold til næringslivets rolle i bistanden. Den lite gjennomtenkte fremstillingen kan ha bakgrunn i at meldingen i utgangspunktet var en årsmelding, og ikke var ment som en grundig gjennomgang av prinsippene. Men tolkningene som kom til uttrykk var problematiske i forhold til allmenne oppfatninger av prinsippene, og derfor skapte meldingen reaksjoner. Det var særlig hvordan nytolkningene forholdt seg til næringslivets interesser som skapte reaksjoner. Den fattigdomsorienterte grunnbehovsstrategien ble foreslått noe dempet, til fordel for mer fokus på næringsutvikling. Samtidig var både konsentrasjon av bistanden og tosidig versus flersidig bistand omdiskuterte emner. Begge prinsippene var ønsket endret for å tilpasse norsk bistandsarbeid mer etter næringslivets interesser. Men mest oppmerksomhet fikk prinsippet om ubundet bistand. For når var det greit å bruke norske ressurser i norske bistandsprosjekter? Tore Linné Eriksen beskriver meldingen som en ”klar[...] glidning bort fra tidligere prinsipper og grenseoppgang mellom bistandsvirksomhet og næringslivsinteresser”.⁸⁶ Kapittelet går inn på meldingens beskrivelser, og diskusjonene både i forkant og etterkant av publisering. Et annet meget sentralt emne i dette kapittelet er skipseksportkampanjen, og de begynnende etterdønningene etter denne. Hvordan skulle

⁸⁵ Stortingsmelding nr. 35 (1980-81) *Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1979*.

⁸⁶ Eriksen 1986:20.

myndighetene forholde seg til tap etter kredittgarantier som ble gitt over en bistandsfinansiert garantiordning, men for å redde norske arbeidsplasser?

3.1 Strategiene for norsk bistand

Norsk bistand hadde fokusert på en fattigdomsorientert grunnbehovsstrategi fra oppstarten på 1950-tallet. Men samtidig ble det også jobbet med å skape økonomisk vekst i utviklingsland. I Stortingsmelding nr. 35 åpnet Arbeiderpartiregjeringen for at økonomisk vekst skulle bli gitt mer fokus enn tidligere. Regjeringen mente det var nødvendig ”å styrke de økonomiske strukturene i utviklingslandene slik at de blir bedre i stand til selv å øke innsatsen” i den sosiale sektor.⁸⁷ Hvis ikke inntektene økte ville videre satsingen på sosial sektor bli vanskelig. For å få til dette skulle næringslivet involveres mer i norsk bistand.

Regjeringen gjorde det samtidig klart at denne satsingen var resultat av klart formulerte ønsker fra utviklingslandene selv, og at det fortsatt skulle satses på prosjekter for de fattigste og prosjekter som ikke ville kunne finansieres på markedsvilkår.⁸⁸ Reaksjonene gikk i svært ulike retninger. Mellomkirkelig Råd advarte for eksempel mot å fjerne seg fra fattigdomsorienteringen, og så på nyorienteringen som en prioritering av næringslivets interesser. Norges Industriforbund (NI) var på sin side meget positiv til signalene. Det hevdet dette var en mer positiv utviklingsstrategi.⁸⁹ Norads direktør Arne Arnesen hevdet på sin side at dette ikke var en *ny* politikk, bare en mindre vektforskyvning mellom de to strategiene. Hovedtyngden skulle ligge der den hadde ligget til da, på grunnbehovene.⁹⁰

På tross av Arnesens forsikringer oppfattet utenrikskomiteen på Stortinget denne tyngdeforskyvningen som stor nok til at den understreket viktigheten av at de fattigste gruppene fortsatt skulle prioriteres i den tosidige bistanden. Jakob Aano (KrF) uttalte under debatten at innstillingen hadde fjernet uklarheter i meldingen. Grunnbehovsstrategien skulle fortsatt være hovedprioritet, selv om det ble åpnet for noe mer fokus på

⁸⁷ St. meld. nr. 35 (1980-81):20.

⁸⁸ St. meld. nr. 35 (1980-81):19-21.

⁸⁹ Mellomkirkelig Råd (C. H. Traaen), 12.02.81 til U.kom. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35. (1980-81); NI (J. Didriksen), 14.01.81 til U.kom. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35. (1980-81); Norges Industriforbund (NI) var en paraplyorganisasjon for nors industri. Forbundet dannet Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) i 1988, sammen med Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) og Norges Håndverkerforbund. For mer om NI og deres påvirkning på norsk politikk, se Espeli, Harald 2003. ”Organisering og makt. Næringslivets hovedorganisasjoner, deres politiske strategier og innflytelse gjennom 1900-tallet med hovedvekt på industrien”, i Sverre A. Christensen m. fl. *Kapitalistisk demokrati? Norsk næringsliv gjennom 100 år*. Gyldendal:227-231.

⁹⁰ A. Arnesen (Norad) notat, 12.01.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

næringslivssamarbeid.⁹¹ Større diskusjon var det rundt prinsippet om ubundet bistand, som jeg vil komme nærmere inn på nedenfor.

3.2 Ubundet bistand og bruken av norske varer

3.2.1 Regjeringens fremstilling og prinsippet i praksis

I forbindelse med Stortingsmelding nr. 35 dreide den mest omfattende diskusjonen seg om bruken av norske varer og tjenester i sammenheng med norsk bistand. Dette var ikke en ny debatt, og fra før hadde det blitt hevdet både at utviklingshensyn og næringshensyn var uforenelige, og at bistandsvirksomheten sterkere burde innrettes mot ivaretagelse av norske økonomiske interesser.⁹²

I stortingsmeldingen gikk regjeringen inn på de negative sidene ved binding av bistanden. Det var fordyrende, ufordelaktig og dårlig tilpasset mottakers behov. Regjeringen konkluderte med at norsk bistand fortsatt skulle være ubundet, slik den i prinsippet hadde vært siden oppstarten. Altså, man skulle ikke knytte norske bistandsmidler til bruk av norske varer og tjenester. Men samtidig ble det å involvere norsk næringsliv i bistandsarbeidet sett som både positivt og uunngåelig. Næringslivet hadde mange kvaliteter som var etterspurt i utviklingslandene, og ble gjennom det tosidige bistandsarbeidet engasjert både som leverandører og tekniske eksperter. I tillegg kom næringslivsordningene, som på mange måter stod på siden av det vanlige bistandsarbeidet, og som også ble karakterisert som positiv for og etterspurt av utviklingslandene. Med denne bakgrunnen kunne regjeringen hevde at å involvere norsk næringsliv i bistandsarbeidet ikke stod i motsetning til prinsippet om ubundet bistand. Regjeringen påpekte derfor at når norske varer og tjenester ”ikke er vesentlig mindre fordelaktig for mottakerlandet [...] enn tilsvarende leveranser fra andre land”, stod det ingen ting i veien for å velge de norske.⁹³ Forbeholdet var altså norsk konkurransedyktighet på pris og kvalitet. Dette var en relativt uproblematisk holdning som det var bred enighet om, både på Stortinget og blant ellers næringslivskritiske organisasjoner som Mellomkirkelig Råd.⁹⁴ Ingen så noe problem i at norske varer skulle kunne brukes, så lenge de oppfylte kravene til pris og kvalitet. Videre oppfordret regjeringen bistandsmyndighetene til aktivt å benytte norske varer mer i alle typer bistandsprosjekter ”når dette er hensiktsmessig”. Videre foreslo regjeringen at

⁹¹ Innst. S. nr. 255 (1980-81):4; S. tid. b7 s. 3510 (20.05.81).

⁹² Ruud og Kjerland 2003:41-42; Tamnes 1997:397-400; Se også St. meld. nr. 35 (1980-81):22;

⁹³ St. meld. nr. 35 (1980-81):23.

⁹⁴ Det fulle navnet er Mellomkirkelig Råd for den Norske Kirkes komité for internasjonale spørsmål, heretter bare referert til som Mellomkirkelig Råd.

varebistanden ”som hovedregel” skulle bestå av norske varer, når innkjøpene ikke skjedde i utviklingsland.⁹⁵

”Når dette er hensiktsmessig” og ”ikke er vesentlig mindre fordelaktig” var velkjente formuleringer som hadde blitt brukt i tidligere stortingsmeldinger, som løse henvisninger til når norske varer og tjenester kunne velges. Ordet ”hovedregel” var derimot nytt i denne sammenhengen. En god begrunnelse for dette ordvalget kom ikke i meldingen, men hensikten var å prioritere norsk næringsliv fremfor bedrifter i andre industriland. De fleste andre industriland hadde bundet langt større andel av sin bistand enn Norge, noe som resulterte i at disse ikke kjøpte varer fra Norge over sitt bistandsbudsjett. Ved å innføre ”hovedregelen” ønsket norske myndigheter å sikre kontrakter for norske bedrifter fremfor bedrifter fra andre industriland. Det var allerede allment godtatt at den faglige bistanden var bundet, og det gjaldt også langt på vei varebistanden.⁹⁶ Derfor kan man si at i prinsippet skulle ikke Arbeiderparti-regjeringens forslag på dette området være veldig kontroversielt, men mer en stadfestelse av eksisterende praksis. Men dette kan også sees som en aktiv dreining mot en mer næringslivsvennlig bistand, og en uthuling av prinsippet om ubundet bistand. For ville ikke en ”hovedregel” overstyre kvalitets- og prisforskjeller? Det var slik mange oppfattet meldingen. I etterkant kom det mange reaksjoner på nettopp bruken av ordet ”hovedregel”.

Men hvor kom denne ordlyden fra? I en korrespondanse mellom statssekretær i Industridepartementet (ID) Trygve Tamburstuen og statssekretær Johan Jørgen Holst i Utenriksdepartementet (UD) i forkant av stortingsmeldingen, kom Tamburstuen med en rekke forslag til endret ordlyd i meldingen. Blant annet argumenterte han for en oppmykning av den negative beskrivelsen av bundne leveranser og at varebistanden også skulle omfatte kapitalvarer. Foreløpig gjaldt ordningen bare innsatsvarer, og en omlegging kunne gi store kontrakter til flere norske leverandører. Samtidig ønsket han også en sterkere oppfordring om å benytte norske varer når dette var hensiktsmessig, og foreslo at varebistanden som ”hovedregel” skulle gjelde norske varer.⁹⁷ Dette avsnittet i Tamburstuens brev er tilnærmet ordrett gjengitt i Stortingsmelding nr. 35. Dette ordet ”hovedregel”, som vakte så mye forargelse rundt om, kom altså ikke fra bistandsmiljøet, men fra fagdepartementet for norsk industri. Tamburstuen betegner selv innspillet som et bevisst forsøk på å endre prinsippet om ubundet bistand, for å gi norsk industri bedre vilkår. Dette var en reaksjon på at Norge

⁹⁵ St. meld. nr. 35 (1980-81):23-24; Se også Stokke 1982:97-98.

⁹⁶ Se f.eks. UD (K. Eliassen) notat om varebistand, 20.03.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); eller Stokke 1985:218.

⁹⁷ T. Tamburstuen (ID) til J. J. Holst (UD), 13.06.80. UD 37 5/3, B 15.

absolutt skulle være ”flinkest i klassen”, altså i OECD, og at det var meningsløst når ingen andre land fulgte opp. Han tror fortsatt at en slik endring ikke ville gitt negative virkninger på effekten av bistanden, da konkurransedyktigheten fortsatt skulle gjelde.⁹⁸

Etter at stortingsmeldingen ble lagt fram ble bruken av ordet ”hovedregel” forsøkt avproblematisert av UD. I et notat til utenrikskomiteen viste UD til statistikken: Av den tosidige bistanden ble ¼ av midlene brukt til varebistand. Av dette ble ¼ brukt som importstøtte hvor mottaker kjøpte varer i utviklingsland, mens de resterende ¾ hovedsakelig bestod av leveranser fra Norge. Dette beløp seg i 1979 til 254 millioner kroner i leverte norske varer. Samtidig ble tilbakeføringsprosenten, med all aktivitet i Norge, beregnet til 35 prosent. Både en såpass høy tilbakeføringsprosent og at ¾ av varebistanden var norske leveranser kan virke påfallende i forhold til prinsippet om ubundet bistand. UD hevdet derimot at de norske leveransene ikke var kommet opp på dette nivået på grunn av noen bestemmelse på norsk side. Grunnen var at norske varer var konkurransedyktige. UD mente derfor at bruken av ordet ”hovedregel” var en ”bekreftelse av et faktisk forhold og innevarsler ikke noen ny linje”, og at formuleringen derfor var uproblematisk. UD mente at det var bra med en så stor andel norske leveranser gjennom bistanden, og at størrelsen var mulig å opprettholde med et sterkt næringslivsengasjement og gjennom bruk av ”regelen”.⁹⁹ Dette notatet drøftet ikke mulige følger av å gjøre ”faktiske forhold” i 1980 til et prinsipp for videre norsk bistand.

Et notat om varebistand som direktør i administrativ avdeling i Norad, Vidkun Isaksen, sendte til UD juni 1980 beskrev de samme realiteter, men på en litt annen måte. I notatet ble først binding av bistanden beskrevet som ufordelaktig for mottaker, i betydningen fordyrende og dårlig tilpasset mottakers behov, på samme måte som i Stortingsmelding nr. 35. Norske varer skulle derfor bare benyttes når de var konkurransedyktige og ikke var vesentlig mindre fordelaktig. Og det skulle ikke settes opp mål for hvor stor del av leveransene som skulle være norske. Dette ble lagt frem som de gjeldende politiske retningslinjene. Deretter beskrev notatet hvordan UD hadde pålagt Norad å gjennomføre varebistanden i praksis. For utover importstøtten, hvor innkjøp ble gjort i andre utviklingsland, *skulle* norske varer benyttes i varebistanden. For å gjennomføre dette smidig og for å ”unngå vanskeligheter” skulle mottakerlandene informeres om ”hvilke konkurransedyktige norske varer som best

⁹⁸ Samtale med Trygve Tamburstuen, 06.02.09.

⁹⁹ UD (K. Eliassen) notat om varebistand, 20.03.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); UD (T. P. Svennevig) notat om bundet/ubundet bistand, 21.03.83, til U.kom. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); Ruud & Kjerland 2003:42 oppgir for øvrig en tilbakeføringsprosent på mellom 50 og 60 prosent samt en problematisering av dette begrepet.

passer inn i landenes importbehov og utviklingsplaner”. Hvis mottakerlandet ba om varer Norge ikke kunne levere, ville søknaden bli avslått.¹⁰⁰

På én måte beskrev dette notatet en gjennomføring av varebistanden i henhold til de fastsatte prinsipper. Norske varer skulle bare benyttes hvis de var konkurransedyktige. Var de ikke det, ville ikke mottakerland bli informert om muligheten til å kjøpe disse varene i Norge. Hvis de likevel kom med forespørselen om slike varer, ble de henvist til et land som kunne levere varen til konkurransedyktige priser. Men samtidig var det altså uaktuelt å støtte innkjøp av nødvendige varer i andre industriland enn Norge. Og i motsetning til det inntrykket notatene sendt til utenrikskomiteen gir, ble den store bruken av norske varer her fremstilt som at det var et resultat av politiske føringer, og ikke bare på grunn av konkurransedyktige norske produsenter. Andre kilder opplyser også at norske varer ble valgt selv om de ikke var konkurransedyktige, men helt opptil 40 prosent dyrere enn prisene på verdensmarkedet.¹⁰¹ Notatet beskrev varebistanden som *enkel* binding. I realiteten var det trolig en dobbel binding som i praksis gjerne kunne bli en trippel binding, da varetype ofte var bestemt av giver og konkurransen i Norge var liten.¹⁰² Praksis virker derfor meget fjernt fra den etablerte bestemmelse for norsk varebistand, og spesielt fra prinsippet om ubundet bistand. Norad brøt dermed de offisielle retningslinjene. Notatet fra Isaksen var godkjent av styret i Norad, og må derfor kunne anses som utspill fra direktoratets ledelse. Men det er vanskelig å si hvor kjent det var at de praktiserte retningslinjene var slik. Reaksjonene på Stortingsmelding nr. 35 viser i hvert fall at *resultatene* av praksisen var godt kjent av mange.

3.2.2 Negative reaksjoner

En som reagerte negativt på ordbruken i Stortingsmelding nr. 35 var Odd Jostein Sæter. Han var KrF-politiker og ble senere den første statssekretær i Departementet for Utviklingshjelp (DUH). I et notat hevdet han at formuleringen ”hovedregel” ikke bare stadfestet eksisterende praksis, slik UD hevdet, men var et forsøk på å lure inn en ny regel for bruk av norske varer og tjenester. Han advarte kraftig mot å unnlate å reagere på ordlyden.¹⁰³ Sæter sitt utspill var representativt for flere politikere, både på venstresiden og fra mellompartiene på Stortinget. De reagerte særlig på det Ruud og Kjerland kaller ”skjult binding”. Med det menes at

¹⁰⁰ Norad (V. Isaksen) til UD, notat 25.06.80. UD 37 5/3, B 15; Isaksen bekreftet disse opplysningene i en samtale 20.05.08.

¹⁰¹ Eriksen 1987 (a):174; Vorkinn 1996:38; Samtale med Vidkun Isaksen, 20.05.08; A. Arnesen hevder dette bare var enkelte unntakstilfeller, VG 25.05.81.

¹⁰² Samtale med Vidkun Isaksen, 20.05.08.

¹⁰³ O. J. Sæter, notat 26.03.81, kommentarer til innstillingsutkast, gitt til J. Aano (KrF). St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

bistandsprosjekter ble utformet på en slik måte at norske produkter passet best til prosjektet, noe som på mange måter i realiteten representerte en form for bunden bistand. Denne kritikken var også rettet mot prosjekt- og programbistanden, og ikke bare varebistanden som i notatene ovenfor. Det var samtidig slående likheter i problemstillingen. Disse politikerne var ikke imot næringslivets deltakelse, men imot en politisk tilrettelegging som garanterte for kontrakter til norsk næringsliv over bistandsbudsjettet.¹⁰⁴

Utenfor det politiske miljøet kom reaksjoner på stortingsmeldingen fra grupper som Mellomkirkelig Råd og Idégruppen om Ny Økonomisk Verdensorden.¹⁰⁵ Disse reagerte på mange av de samme elementene som stortingspolitikkerne hadde gjort. Generelt var de uenige med stortingsmeldingens fremstilling av næringslivets rolle, og spesielt reagerte de på bruken av ordet ”hovedregel”. Også disse gruppene hevdet regjeringen la opp til en betydelig endring i bistandspolitikken som ville skape mer skjult binding av bistanden.¹⁰⁶

Norad-direktør Arne Arnesen støttet opp under kritikken av ordvalget, og fryktet mer bundet bistand. Samtidig var han noe mer moderat enn de andre kritikerne, og påpekte at stortingsmeldingen vektla den ”tradisjonelle” bistanden. Han hevdet derfor at meldingen *ikke* la opp til en ny politikk. Og han var heller ikke negativ til en noe større vektlegging av den kommersielle bistanden, så lenge støtteordningene finansierte prosjekter med en klart utviklingsfremmende profil.¹⁰⁷ De positive sidene Arnesen påpekte var også tydelige i meldingen. I lys av Isaksens notat kan vi likevel spørre oss hva som var ren retorikk i stortingsmeldingen og hvor mye som var oppriktig. Det er også verdt å merke seg at Arnesen uttalte seg negativt om en praksis som hans eget direktorat fulgte.

Kritikken var altså rettet mot varebistanden, som av mange ble sett som lite utviklingsfremmende. Men et moment som er verdt å huske på er at midlene til varebistanden i stor grad var overskytende midler på landprogrammene. Midler som ikke var blitt brukt opp, ble på slutten av året brukt til å kjøpe inn varer.¹⁰⁸ Det ble derfor i liten grad mindre penger til prosjektbistanden. Men på den andre siden ville man fått mer for pengene og mer av hva mottaker ønsket, hvis prinsippene var blitt fulgt.

¹⁰⁴ Ruud & Kjerland 2003:41-42.

¹⁰⁵ Heretter bare kalt Idégruppen.

¹⁰⁶ Mellomkirkelig Råd (C. H. Traaen), 12.02.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); Idégruppen (H. O. Bergesen), 17.02.81, til U.kom. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

¹⁰⁷ A. Arnesen (Norad) notat, 12.01.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); Utenriksminister K. Frydenlund uttrykte sammenfallende synspunkter i et foredrag for Norads rådsmøte 04.01.1980, se *Norkontakt* nr. 1/2 1980.

¹⁰⁸ Samtale med Vidkun Isaksen, 20.05.08; Samtale med Borger Lenth, 10.12.08; Amland 1993:112-117.

Mellomkirkelig råd og Idégruppen, som var blant de kritiske røstene, kritiserte også andre sider ved regjeringens holdning til næringslivet. De hevdet at bistandsmidlene ble sett på som et fristende bytte hos næringslivet, som presset på for i økende grad å kunne bruke bistandsmidler til å subsidiere norsk eksport. Dette forholdet mente de også preget mange norske politikeres holdning til saken. De hevdet at politikerne tenkte mer på norske arbeidsplasser og norske eksportinteresser enn utviklingslandenes behov ved utformingen av retningslinjene for bruk av norske varer og for næringslivsordningene. De to gruppene mente at den næringslivsvennlige holdningen var ”uheldig”, og påpekte at utviklingslandenes behov måtte være det viktigste. Den kommersielle bistanden måtte ikke bli et verktøy i norsk lavkonjunkturpolitikk.¹⁰⁹ Regjeringens ordbruk i Stortingsmelding nr. 35, og Isaksens notat underbygger disse påstandene. Regjeringen møtte altså stor motstand fra flere ulike miljø på grunn av sin holdning til næringslivet i bistanden. Eksempler på næringslivets holdning og argumentasjon, som på mange måter også underbygger de kritiske røstenes påstander, følger nedenfor.

3.2.3 Ønsket om enda mer

Jeg vil videre presentere eksempler på press som ble øvet på regjeringen og UD for å gjøre bistandsmidlene mer tilgjengelige for næringslivet. Andre dokumenter fra stort sett de samme leirene kom med lignende argumenter. Norges Industriforbund (NI) ønsket en langt større plass for næringslivet i bistandssamarbeidet.¹¹⁰ Det var, i motsetning til de ovenfor nevnte, positiv til regjeringens næringsvennlige tone. Forbundet fremhevet norsk industris sterke rolle innen flere sektorer, og hevdet at den kunne skape utvikling gjennom overføring av teknologi til utviklingsland. I lys av dette ønsket det flere kontrakter til norske bedrifter gjennom den tosidige bistanden. Det innebar både mindre flersidig og mer tosidig bistand og mer varebistand. NI mente at varebistanden hadde fulgt utviklingsfremmende kriterier tidligere og at den fortsatt kunne gjøre det. Dette var argumenter helt på linje med regjeringens fremstilling. NI støttet også regjeringens forslag om ”hovedregel” for innkjøp i Norge, nest etter utviklingsland. Dette ble begrunnet med lignende praksis i andre giverland. Hvis ikke Norge hadde samme praksis, ville norske bistandsmidler brukes i land som allerede prioriterte eget næringsliv. NI var altså ikke opptatt av å få mest mulig bistand ut av midlene, men at flest mulig kontrakter ble gitt til norske bedrifter.¹¹¹

¹⁰⁹ Mellomkirkelig Råd (C. H. Traaen), til U.kom 12.02.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); Idégruppen (H. O. Bergesen), til U.kom 17.02.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

¹¹⁰ NI (J. Didriksen) til U.kom, 14.01.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

¹¹¹ NI (J. Didriksen) til U.kom, 14.01.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

NI ønsket også mer binding av bistanden, og hevdet at binding *ikke* var fordyrende. Argumentet var at varebistanden bestod av konkurransedyktige norske varer og at lønningene til fagpersonell ikke var mye dyrere i Norge enn i andre industriland. Dette var på en måte et godt poeng, men likevel selvmotsigende. Hvis norske varer og tjenester var konkurransedyktige ville ikke en binding gi negative resultater, men samtidig ville binding da være unødvendig. Den norske bedriften ville uansett fått kontrakten. Samtidig kunne binding være negativt på sikt. Hvis de norske bedriftene plutselig ikke lenger var konkurransedyktige, ville bindingen føre til dyrere bistand enn nødvendig.¹¹² NI sin måte å argumentere på gjør det vanskelig å se det som noe annet enn en interesseorganisasjon som forsøkte å oppnå goder for seg selv. Det avviste all kritikk, både at binding var fordyrende, at bedriftene ikke var konkurransedyktige, og at næringslivsordningene ikke kom utviklingslandene godt nok til gode. Samtidig fremhevet NI hvilken positiv rolle bedriftene kunne spille hvis staten la enda mer penger på bordet.

I forkant av stortingsmeldingens offentliggjøring hadde blant annet Industridepartementet (ID) ivret for de samme sakene som NI trakk frem i sitt brev. I et notat sendt til UD hevdet ID at norske leveranser gjennom bistanden allerede var små. Det uttrykte frykt for at leveransene skulle synke ytterligere grunnet en større vektlegging av programbistand fremfor prosjektbistand. For å hindre dette ønsket det at ubundet bistand ikke lenger skulle være et prinsipp, og at Norge skulle konsentrere seg om bistand som norsk næringsliv var tjent med. I et svar fra UD ble ID sine synspunkter avfeid som ”et sektorstandpunkt som ligger på det ene ytterpunkt av den tradisjonelle bistandsdebatt”.¹¹³ Holdningene var ikke i samsvar med verken retningslinjene eller praksisen for norsk bistand. I en utredning om norsk eksport kom også Handelsdepartementet (HD) med forslag om å øke næringslivets leveranser til utviklingsland gjennom aktiv statlig tilrettelegging gjennom bistanden. Norad reagerte på dette, og fryktet at en slik politikk kunne få konsekvenser for Norges ry i utviklingsland, som tilbakeholdne med å forfekte økonomiske eller politiske særinteresser. De fryktet at en omlegging av politikken ville gjøre det vanskeligere å samarbeide med utviklingsland i fremtiden.¹¹⁴ Denne frykten ble altså uttrykt på tross av at andre land stilte førte en slik politikk.

¹¹² NI (J. Didriksen) til U.kom, 14.01.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

¹¹³ ID (R. Thodesen), notat 29.05.80. UD 37 5/3, B 15; UD (K. Almestad), notat 30.05.80. UD 37 5/3, B 15.

¹¹⁴ Norad (R. Hultin) til HD, notat 19.03.80. UD 37 5/3, B 15.

3.2.4 Utenrikskomiteen vedtok

Utenrikskomiteens innstilling til Stortinget var enstemmig, og langt på vei enig i kritikken Stortingsmelding nr. 35 hadde fått. Men komiteen gikk ikke inn for en stor omlegging. Varebistanden ble sett på som positivt, og som viktige leveranser av enkle innsatsvarer til trengende utviklingsland. Men komiteen ønsket at prosjekt- og programbistanden skulle prioriteres framfor varebistanden. Varebistanden skulle være subsidær, og nødvendigheten av den vurderes fortløpende.¹¹⁵ Dette var et vedtak for eksempel NI nok var lite fornøyd med.

Det var samtidig bred enighet i komiteen om at prinsippet om ubunden bistand fortsatt skulle ligge fast. Som en kommentar til næringslivsorganisasjonenes innspill viste komiteen til tilbakeføringsprosenten på ca. 35 prosent. Komiteen mente at dette betydde at norsk næringsliv hadde ”oppnådd store leveranser” gjennom bistanden og at norske næringslivsinteresser derfor ”i rimelig grad” ble ivarettatt.¹¹⁶ Samtidig så komiteen et behov for å avklare betydningen av formuleringen ”ikke vesentlig mindre fordelaktig”. De mente denne formuleringen tilsa en overpris på maksimum 10 prosent for at norske varer kunne bli foretrukket fremfor leveranser fra andre land. Under debatten i Stortinget forklarte komitémedlem Liv Aasen (Ap) at denne presiseringen kom for å oppklare regjeringens ulne formuleringer, og unngå misbruk av unntaket. Komiteen ønsket ikke å innføre et nytt prinsipp, men fortsatt verne prinsippet om ubundet bistand.¹¹⁷ Komiteens innstilling må kunne sees som en skarp innstramming av varebistanden og en klar avvisning av regjeringens ønske om en ”hovedregel” for bruk av norske varer og tjenester.¹¹⁸

I stortingsforhandlingene ble en rekke av motforestillingene mot bundet bistand gjentatt. Utenriksminister Knut Frydenlund forsøkte å forklare regjeringens syn med at det ”ville være unaturlig om våre forhandlere ikke skulle opptre aktivt for å finne fram til egnede norske varer” når alternativet ville vært kjøp fra andre industriland. Han hevdet formuleringen ikke var et forsøk på å endre prinsippene.¹¹⁹ Det virker ikke som han reflekterte over at det kunne bli oppfattet som press på mottakerlandet hvis Norge som giver foreslo bestemte leverandører. Han vant ikke gehør for sine argumenter. Som vi skal se senere er det vanskelig å si om praksis ble endret etter Stortingets vedtak.

¹¹⁵ Innst. S. nr. 255. (1980-81): 5-6.

¹¹⁶ Innst. S. nr. 255. (1980-81):6; Se også Eriksen 1987 (a):174-175

¹¹⁷ Innst. S. nr. 255. (1980-81):6; S. tid. b7 s. 3512-3513 (1980-81).

¹¹⁸ Se også Eriksen 1987 (a):175; og Stokke 1982:99.

¹¹⁹ S. tid. b7 s. 3522-3523 (20.05.81).

3.3 Næringslivsordningene

Regjeringen ønsket fortsatt at den ordinære bistanden skulle utgjøre tyngdepunktet i bistanden. Og på begynnelsen av 1980-tallet utgjorde næringslivsordningene bare mellom tre og fire prosent av bistandsbudsjettet. Samtidig var Arbeiderpartiregjeringen optimistisk til hva næringslivsordningene kunne skape, og ønsket derfor å øke den kommersielle bistanden. I meldingen uttrykte den både et behov for ”*betydelig* innsats av statlige støtteordninger” for å øke samarbeidet, og at samarbeidet kunne økes ved hjelp av ”relativt *begrenset* bruk av statlige midler.” Spennet mellom ”betydelige støtteordninger” og ”begrensede midler” ble ikke presisert eller utdypet.¹²⁰

Næringslivsordningene i seg selv et mindre omstridt tema enn bundet bistand og varebistand. På samme måte som det var bred aksept for at næringslivet skulle involveres i den ordinære tosidige bistanden, var det bred enighet om at næringslivsordningene kunne gi positive resultater. Det var også akseptert at næringslivsordningene var unntatt prinsippet om ubundethet. Derimot var det diskusjon om hvor næringslivsordningene skulle kunne brukes, og om hvordan de skulle finansieres. Begge var prinsippspørsmål som regjeringen bare så vidt streift i Stortingsmelding nr. 35, men som skapte en del reaksjoner etterpå.

3.3.1 Konsentrasjonsprinsippet

Konsentrasjonsprinsippet var etablert for å hindre spredning av bistandsmidlene på for store områder.¹²¹ Som tidligere nevnt var blant annet næringslivsordningene unntatt dette prinsippet. I Stortingsmelding nr. 35 gikk regjeringen i liten grad inn på konsentrasjonsprinsippet, men det ble nevnt i sammenheng med unntakene for næringslivsordningene. Unntakene for næringslivsordningene muliggjorde samarbeid med flere land enn gjennom den ordinære bistanden. Dette så regjeringen som meget positivt og ønsket å opprettholde unntaket. Samtidig anerkjente regjeringen næringslivets behov for forretningsmessige vurderinger. I de minst utviklede landene kunne fortjenesten være lavere og risikoen høyere enn i mer utviklede land. Dermed var de også mindre attraktive. Det kunne derfor være naturlig å samarbeide mer med land på ”et noe høyere utviklingstrinn”.¹²² Men regjeringen påpekte at på tross av risiko og mindre profitt, gjaldt 70 prosent av garantiene over særordningen leveranser til de fattigste landene. Regjeringen konkluderte med at støtteordningene hadde bidratt positivt til eksport til disse landene.

¹²⁰ St. meld. nr. 35 (1980-81):22. Mine uthevinger.

¹²¹ ”For store”, ”for mange” osv. er uttrykk som også brukes i stortingsdokumentene.

¹²² St. meld. nr. 35 (1980-81):22, 24.

NI var positiv til regjeringens holdning til konsentrasjonsprinsippet. Det fokuserte på styrken norsk næringsliv hadde innen flere sektorer som mange utviklingsland etterspurte. NI påpekte også vanskelighetene som kunne oppstå i de fattigste landene, og at næringslivet derfor trengte å oppnå erfaring fra mindre vanskelige land.¹²³ Mellomkirkelig Råd og Idégruppen var derimot sterkt kritiske til unntakene fra konsentrasjonsprinsippet. De mente unntakene spredde bistandsmidlene for mye, og svekket bistandsvirksomheten der den allerede var i gang. De mente også næringslivet allerede i for stor grad engasjerte seg i bedrestilte utviklingsland. Næringslivsordningene kom derfor i liten grad de fattigste landene til gode, de som hadde størst behov for støtten.¹²⁴ Mellomkirkelig Råd og Idégruppen argumenterte altså ut fra et rent bistandsprinsipielt perspektiv, og ikke ut fra hva næringslivet måtte trenge. I stortingsmeldingen skrøt regjeringen av størrelsen på eksporten til utviklingsland. Men at eksporten i så stor grad gjaldt de fattigste landene var ikke et poeng Mellomkirkelig Råd og Idégruppen lot seg imponere over, for de var begge kritiske til bistandsfinansiert eksport. Investeringer var de derimot langt mer positive til.

Stortinget var ikke uenig i at næringslivsordningene var en positiv samarbeidsform, men var uenig i regjeringens syn på konsentrasjonsprinsippet. Utenrikskomiteen uttalte at ”konsentrasjonsprinsippet [er] eit hovudvilkår for at verknadene av norsk tosidig hjelp skal bli så gode som mogeleg”.¹²⁵ Komiteen ønsket ikke at bistandsmidlene skulle bli spredt ut til for mange formål, slik at man ikke kunne gjøre en virkelig god innsats der behovet var størst. Komiteen var samtidig helt tydelig mindre opptatt av næringslivets preferanser enn regjeringen. Den påpekte at hvis konsentrasjonsprinsippet skulle brytes, skulle mottakerlandene være i gruppen av minst utviklede land (MUL). Dette må sees som en klar avvisning av næringslivets preferanser, men mest som en klar prioritering av de fattigste. De samme holdningene ble gjentatt under stortingsforhandlingene av blant annet Jakob Aano (KrF), Liv Aasen (Ap), og Lars Roar Langslet (H).¹²⁶

3.3.2 Finansieringen av næringslivsordningene

Næringslivsordningene ble finansiert over bistandsbudsjettet. I Stortingsmelding nr. 35 omtalte regjeringen finansieringen, tilsynelatende for å imøtegå allerede uttalt kritikk av finansieringsmodellen. Arbeiderpartiregjeringen påpekte at finansiering over

¹²³ NI (J. Didriksen) til U.kom, 14.01.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35. (1980-81).

¹²⁴ Mellomkirkelig Råd (C. H. Traaen), 12.02.81, til U.kom. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); Idégruppen (H. O. Bergesen), 17.02.81, til U.kom. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

¹²⁵ Innst S. nr 255 (1980-81):4.

¹²⁶ St. tid. nr. 3510, 3513 og 3514-3515 (20.05.81); Langslet fokuserte mest på effektivitetshensyn, men også på å unngå fristelsen til å utvide samarbeid med enkeltland ut fra ideologi.

bistandsbudsjettet ikke var noe nytt. Finansieringen hadde vært slik helt siden opprettelsen av de første næringslivsordningene på begynnelsen av 1960-tallet. Og videre, denne delen av budsjettet hadde hele tiden utgjort en meget liten andel av det samlede bistandsbudsjettet, i 1979 mellom tre og fire prosent. Av garantibeløp som ble anbefalt av Norad gjaldt 85 prosent prosjekter i lavinntektsland.¹²⁷ Regjeringen nevnte ingen av argumentene mot en slik løsning, og unnlot dermed å drøfte temaet. Den slo dermed relativt enkelt fast at finansieringen fortsatt burde skje over bistandsbudsjettet.

Mellomkirkelig Råd og Norad-direktør Arne Arnesen var to av de som kom med kommentarer til regjeringens finansiering av næringslivsordningene, med førstnevnte som mest kritisk. Mellomkirkelig Råd ønsket ikke bistandsfinansierte næringslivsordninger i det hele tatt, mens Arnesen mer moderat nøyde seg med å kommentere at en slik løsning ville gi mindre midler til program- og prosjektstøtten. Et viktig poeng for både Mellomkirkelig Råd og Arnesen var at regjeringen la opp til å finansiere næringslivsordningene innenfor et bistandsbudsjett på under 1 prosent av BNP. Begge fremhevet at næringslivsordningene i det minste burde komme på toppen av en slik bevilgning, og ikke som en del av den.¹²⁸

At næringslivsordningene skulle finansieres utenfor et bistandsbudsjett på under 1 prosent av BNP, var ikke en idé Arnesen og Mellomkirkelig Råd bare tok ut av løse luften. Det var et vilkår som ble referert til blant annet i St.meld. nr. 94 (1974-75). Så lenge bistandsbudsjettet var på 1 prosent av BNP eller lavere, skulle finansieringen av næringslivsordningene komme i tillegg til bistandsbevilgningen.¹²⁹ Dette skulle sikre en prioritering av den ordinære bistanden og skape en viss avstand til næringslivsordningene. Det ville tydeliggjøre at næringslivsordningene mer skulle være et tillegg til, enn en bestanddel av, den norske utviklingshjelpen. Denne avstanden var noe også Idégruppen var opptatt av. Den mente skillet foreløpig var for lite, og ønsket et tydeligere skille. I tillegg kritiserte Idégruppen regjeringen for å omtale kriteriene for utviklingsfremmende effekt, uten å komme med en presisering av disse. Idégruppen hevdet at disse kriteriene var så ulne at alt kunne passe inn under dem, og at de derfor ble brukt som et alibi for å finansiere norsk eksport over bistandsbudsjettet.¹³⁰

¹²⁷ St. meld. nr. 35 (1980-81):24, 26.

¹²⁸ A. Arnesen (Norad), notat 12.01.81, St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); Mellomkirkelig Råd (C. H. Traaen), 12.02.81, til U.kom. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); I 1979 utgjorde nettobistanden 0,93 pst av BNP.

¹²⁹ St.meld. nr. 94 (1974-75):28.

¹³⁰ Idégruppen (H. O. Bergesen) til U.kom, 17.02.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

Finansieringen av næringslivsordningene var et punkt også utenrikskomiteen trakk fram i sin behandling av stortingsmeldingen. Komiteen mente at regjeringen måtte følge det tidligere vedtaket om finansiering av næringslivsordningene, frem til bistandsbudsjettet eventuelt oversteg 1 prosent av BNP. I en slik situasjon mente komiteen at en ny vurdering måtte til for å avklare prinsippene for finansieringen.¹³¹ Utenrikskomiteen var således mer på linje med kritikerne enn med regjeringen.

I innstillingen trakk utenrikskomiteen også frem et moment Odd Jostein Sæter hadde reagert på i stortingsmeldingen. Her hadde regjeringen fremhevet at 85 prosent av Norad sine anbefalinger gjaldt leveranser til lavinntektsland, men det var ikke Norad som tildelte disse garantiene, de gav bare en anbefaling. GIEK, som hørte til under Handelsdepartementet, vurderte den kommersielle risikoen ved prosjektene og tok avgjørelsen om prosjekter skulle få støtte eller ikke. Resultatet var at mange av de Norad-anbefalte prosjektene ikke ble tildelt støtte, og at det aller meste av midlene over særordningen gikk til bedrestilte utviklingsland. Poenget var at Stortingsmelding nr. 35 gav inntrykk av at særordningen kom hovedsamarbeidslandene og andre fattige land til gode, mens den i aller høyeste grad garanterte for eksport til bedrestilte utviklingsland. Denne måten å fremstille næringslivsordningene på var derfor kritikkverdig.¹³²

I den påfølgende stortingsdebatten ble flere sider ved dette temaet tatt opp. Det hersket en relativt bred politisk enighet. Flere representanter gjentok at næringslivsordningene *skulle* finansieres utenom den fastsatte prosentandelen til utviklingshjelp.¹³³ Mange fremmet også et ønske om først og fremst å stimulere til investeringer i bedrifter i utviklingsland, og dempe fokuset på eksportstøtten. Grunnen var at investeringer ble ansett langt mer utviklingsfremmende enn eksport. Samtidig etterlyste de tydeligere kriterier for utviklingsfremmende virkning, for å minske risikoen for å finansiere prosjekter uten den ønskede virkning. Flere advarte også mot at næringslivsordningene skulle få for stor plass. De måtte ikke bli dominerende i Norges forhold til utviklingslandene. Samtidig påpekte de at det var ønskelig med et klart skille mellom vanlig bistand og næringslivsordningene. Dette var for å få et tydelig skille mellom norske egeninteresser og ren utviklingshjelp. Det måtte ikke bli slik at norske myndigheter først og fremst fremmet egne interesser gjennom bistanden. På

¹³¹ Innst. S. nr. 255. (1980-81):5. Dvs. bortsett fra KrF som mente næringslivsordningene alltid burde finansieres utenom bistandsbudsjettet.

¹³² Innst. S. nr. 255. (1980-81):7; O. J. Sæter, notat 26.03.81, kommentarer til innstillingsutkast, gitt til J. Aano (KrF). St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

¹³³ S. tid. b7 s. 3508-3535 (20.05.81); Jakob Aano (ordfører, Ap), Liv Aasen (Ap), Odd Lien (Ap), Johan J. Jakobsen (Sp), Kjell Magne Bondevik (KrF), Hans Hammond Rossbach (V) uttrykte alle relativt sammenfallende holdninger.

tross av dette kunne nok de fleste si seg enig med Lars Roar Langslet (H) da han uttale at ”[d]et er ikke et tilstrekkelig kriterium på vellykket u-hjelp at norsk næringsliv ikke har noe utbytte av den.”¹³⁴ Poenget var heller å finne de positive arenaer for samarbeid, enn å kutte samarbeidet med næringslivet. KrF og SV ønsket også å inkludere næringslivet, men disse to partiene var mer kritiske til næringslivsordningene enn de andre. Disse partiene ønsket å flytte næringslivsordningene fra bistandsbudsjettet og over til Handelsdepartementets budsjett, da de ikke regnet dette som egentlig bistand. Den sterkeste karakteristikken kom fra Stein Ørnhøi (SV), som kalte næringslivsordningene for ”bruk av bistandsmidler til å tilfredsstille norsk næringsliv”.¹³⁵ Han påpekte at tilbakeføringsprosenten var på 35 prosent og gikk inn for en sterk reduksjon i bruken av næringslivsordninger. Han påpekte også at det ikke hjalp utviklingsland at Norge fulgte etter andre industrilands proteksjonistiske handelspolitikk.

Som svar på kritikken uttalte utenriksminister Knut Frydenlund at støtteordningene ikke skulle skape en kommersialisering av utviklingshjelpen. De skulle bare utgjøre en liten del. Slik nærmest benektet han at det var noe å kritisere. Samtidig avviste han forslaget om et budsjettmessig skille mellom næringslivsordningene og resten av bistanden. Han ønsket fortsatt at de ulike bistandsformene skulle sees i sammenheng, som et helhetlig samarbeid med utviklingslandene, med de samme retningslinjene.¹³⁶

3.4 Om dekking av tap

3.4.1 Utenrikskomiteen ønsket avklaring

I sammenheng med vurderingen av hvordan næringslivsordningene skulle finansieres, så utenrikskomiteen også et behov for en avklaring av hvordan tap på garantier under særordningen for utviklingsland skulle dekkes. Tidligere hadde retningslinjene vært at tap skulle dekkes av et fond av premieinnbetalinger. Hvis tapene oversteg fondet skulle bistandsbudsjettet belastes. Det hadde i 1980 ennå ikke vært annet enn beskjedne summer, men med økende garantiansvar vokste også risikoen for store utbetalinger. På grunn av skipseksportkampanjen på slutten av 1970-tallet hadde garantiansvaret økt dramatisk. Fra 1975 til 1980 økte garantiansvaret fra 350 millioner kroner til 3 646 millioner kroner.¹³⁷

¹³⁴ S. tid. b7 s. 3515 (1980-81); Se også Ruud & Kjerland 2003:41.

¹³⁵ S. tid. b7 s. 3528 (1980-81).

¹³⁶ S. tid. b7 s. 3522-3524 (20.05.81).

¹³⁷ Se vedlegg 1, tabell 3, og vedlegg 3, figur 1 og 2; Se også Tamnes 1997:397-400.

I Stortingsmelding nr. 35 påpekte regjeringen at bistandsbudsjettet ikke burde ta hele denne fremtidige belastningen, da det kunne gjøre planleggingen av bistandsarbeidet meget uforutsigbart. Regjeringen ønsket derfor å sette av 20 millioner kroner årlig på bistandsbudsjettet for å dekke garantiutbetalinger fra særordningen, noe som hadde blitt gjort siden 1979.¹³⁸ 20 millioner kroner var en relativt lav sum med tanke på hvor store beløp det da var garantert for. Hvordan finansieringsmåten skulle være hvis tapene oversteg 20 millioner kroner ble ikke presisert i meldingen. Dette var heller ikke en aktuell problemstilling på det daværende tidspunktet.

Regjeringen fremstilte altså bevilgningen på 20 millioner kroner som et bistandsvennlig tiltak, for å møte fremtidige problemer og skape forutsigbarhet i bistandsarbeidet. Men var det det? Her er det nødvendig å foreta et omfattende tilbakeblikk. For dette tilbakeblikket er to spørsmål sentrale: A) hvordan skulle tap dekkes hvis tapene ble større enn fondene, og B) hvordan skulle tap dekkes når Norad ikke hadde anbefalt at garanti ble utstedt?

3.4.2 Tilbakeblikk på skipseksportkampanjen

For å kunne forstå saksgangen i perioden denne oppgave egentlig omhandler, er det behov for en relativt grundig redegjørelse for enkelte hovedtrekk ved skipseksportkampanjen. Dette var altså et tiltak iverksatt i andre halvdel av 1970-tallet for å redde norske skipsverft. Norske myndigheter gikk aktivt inn for å finne aktuelle prosjekter for norske verft og garanterte for leveransene gjennom bruk av den ordinære garantiordningen og med særordningen. Utover på 1980-tallet viste det seg at veldig mange av kjøperne ikke kunne gjøre opp for seg, noe som førte til store erstatningsutbetalinger. Store deler av disse utbetalingene gikk over bistandsbudsjettet.¹³⁹

Hvordan myndighetene fant oppdrag for verftene, tildelte garantier og lignende, blir ikke behandlet her. Fokuset vil være på konsekvensene kampanjen fikk for bistandsbudsjettet, og hvordan det på politisk nivå foregikk en endring i regler for og oppfatning av kampanjen. Det er viktig å understreke at det var bred politisk enighet om både å sette i gang kampanjen, og om alle utvidelsene av ordningen som fulgte relativt hyppig på slutten av 1970-tallet.

¹³⁸ St. meld. nr. 35 (1980-81):24.

¹³⁹ For mer om skipseksportkampanjen, se Stortingsmelding nr. 25 (1988-89), Espeli 1992, Tamnes 1997, Hagen 1986, Vorkinn 1996, Stang 2007 og Amland 1993.

3.4.2.1 Endring av særordningen

Skipseksportkampanjen ble satt i gang i 1976 med opprettelsen av rentestøtteordningen. Denne ordningen ble, som tidligere nevnt, opprettet og brukt sammen med særordningen og den ordinære garantiordningen. Gjennom å redusere rentene på kredittene var ordningen en ytterligere subsidiering av eksport. Som tidligere nevnt kunne rentestøtte gis uten at Norad hadde gitt sin anbefaling (se kapittel to).

I 1977 ønsket Handelsdepartementet å endre på særordningen for at også disse eksportkredittgarantiene kunne gis uten en anbefaling fra Norad. Hensikten var å få en raskere søknadsprosess. GIEK hadde ofte dårlig tid til å foreta en vurdering, og dokumentasjonen Norad trengte var vanskelig å oppdrive. Samtidig var det mange tilfeller hvor prosjektene ikke oppfylte Norad sine ”strengte” krav til utviklingsfremmende effekt, noe som resulterte i at garantier ikke ble gitt. Helt eksplisitt i argumentasjonen var problemene i norsk industri, og først og fremst ”arbeidet for å skaffe beskjeftigelse ved våre skipsverft”.¹⁴⁰

Regjeringen foreslo samtidig å trekke dekningen av tap på garantier ut av det ordinære bistandsbudsjettet og sette det som egen post på HDs budsjett. Begrunnelsen var den økte risikoen for tap disse kredittene medførte, og behovet for forutsigbarhet i bistandsarbeidet. Men midlene skulle fortsatt tas fra programområde 03, utviklingshjelp.¹⁴¹ Ordlyden i proposisjonen, om å ikke belaste bistandsbudsjettet, men fortsatt ta pengene fra midler avsatt til utviklingshjelp, har gitt meg mye hodebry. Grunnen er manglende presise definisjoner på hva ”bistandsbudsjettet” og ”programområde 03” innebærer. Samtidig er dette en problemstilling som verken Ruud og Kjerland, Tamnes, Espeli, Hagen eller Vorkinn går inn på i sine beskrivelser av skipseksportkampanjen. De hevder derimot at bistandsbudsjettet bare fikk en begrenset belastning, slik det for så vidt også står i proposisjonen.¹⁴² Jeg mener at dette er feil fordi bistandsbudsjettet og programområde 03 er det samme.¹⁴³ Men usikkerhet oppstår altså likevel, fordi begrepene ikke er klart definerte og brukes ulikt. Min hypotese er

¹⁴⁰ St. prp. nr. 156 (1976-77) *Om fornyelse og endring av Stortingets vedtak om 1. Statsgaranti ved eksport, 2. Statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland og 3. Statsgaranti til sikring mot tap som følge av endringer i valutakurser*:5; Se også Eriksen 1987 (a):173; St. prp. nr. 42 (1984-85) inneholder en gjennomgang av saksgangen rundt tapene fra 1976 til 1984, som er relativt lik gjennomgangen i dette og neste kapittel.

¹⁴¹ St. prp. nr. 156 (1976-77):5.

¹⁴² Ruud og Kjerland 2003:172 hevder garantiene ble delt mellom HD og bistandsbudsjettet, men uten henvisning til fra når; Tamnes 1997:398-399 er ikke tydelig på hva som skjedde før 1980; Espeli 1992:143 påpeker at ”særskilte bevilgninger” skulle brukes, men går ikke nærmere inn på det; Hagen 1986:146 og Vorkinn 1996:36-39 skriver bare at noe ble belastet bistandsbudsjettet, men ikke hva og hvor mye.

¹⁴³ Jeg har ikke funnet noe om en eventuell forskjell på programområde 03 og bistandsbudsjettet i noen skriftlige kilder, men jeg har spurt en rekke personer som har jobbet i departementene om dette. Noen ble usikre, men mente at de høyst sannsynlig var det samme. Andre var veldig sikre, men ønsket ikke å bli henvist til. Tidligere finansminister Per Kleppe ”mener bestemt” at det var det samme, i samtale 15.01.09.

at begrepet bistandsbudsjettet noen ganger ble brukt om a) bare de midlene som ble rapportert til OECD som bistand, mens det andre ganger ble brukt om også b) alle midlene som ble kalt bistand/ overføringer til utviklingsland på statsbudsjettet. For i tillegg til den tosidige og flersidige bistanden som ble innrapportert til OECD, og som ble regnet som offentlig utviklingshjelp (ODA), ble nemlig enkelte utgiftsposter kalt bistand/ overføringer til utviklingsland av norske myndigheter, og plassert på programområde 03. Dette gjaldt for eksempel for UNIFIL-styrken i Libanon, hvor halvparten av midlene ble definert som utviklingshjelp. Disse midlene ble tatt fra programområde 03 utviklingshjelp, men plassert på forsvarsbudsjettet.¹⁴⁴ Det samme gjaldt altså dekningen av tap etter skipseksportkampanjen. Midlene ble plassert på HDs budsjett, men tatt fra bevilgningen for utviklingshjelp. Programområde 03 og bistandsbudsjettet var altså egentlig det samme, men bistandsbudsjettet ble trolig også brukt i en snevrere forstand. Det kunne skape misforståelser og usikkerhet. Bakgrunnen for denne hypotesen er ordleggingen i den overfor nevnte proposisjonen. Ved å skille mellom det ordinære bistandsbudsjettet og programområde 03 impliserte regjeringen at garantiutbetalingene ikke ville skape uforutsigbare bevilgninger for den ordinære utviklingshjelpen. Hvis hypotesen derimot ikke stemmer, var proposisjonen både selvmotsigende og forledende. Hvorfor andre som har brukt disse kildene ikke har trukket frem dette poenget, tør jeg ikke spekulere i.

Den omtalte proposisjonen var påfallende eksplisitt i hvordan den argumenterte for næringslivets interesser i saken. Fraværet av et bistandsperspektiv var like påfallende, på tross av at særordningen skulle være et bistandspolitisk verktøy. I innstillingen fra finanskomiteen var det også lite fokus på bistand. Den aksepterte alle forslagene fra departementet. Komiteen kommenterte for eksempel ikke at bistandsbudsjettet fortsatt skulle belastes hvis garantier gitt uten en Norad-anbefaling førte til tap. Riktignok nevnte ikke komiteen programområde 03, slik regjeringen gjorde, men den avviste det heller ikke. Komiteen kom likevel med noe som lignet en innvending mot regjeringen ved at den vedtok at særordningen ”i hovedsak” burde være forbeholdt prosjekter som tilfredsstilte Norad sine krav. Bare ”i rene unntakstilfelle” burde utvidelsen bli brukt.¹⁴⁵ Dette var en svak innskrenkning som i praksis åpnet for fri tolkning. I ettertid er det tydelig at disse forbeholdene ikke ble etterfulgt. Opprettelsen av rentestøtteordningen (1976) og oppmykningen av særordningen (1977) muliggjorde isteden skipseksportkampanjen. Frem til 1980 ble det tildelt store mengder eksportkreditter over

¹⁴⁴ Se vedlegg 3, figur 1.

¹⁴⁵ Innst. S. nr. 399 (1976-77):2; Se også Espeli, Harald 1992. *Industripolitikk på avveie. Motkonjunkturpolitikken og Norges Industriforbundsrolle 1975-1980*. Gyldendal:142-143.

særordningen, og garantiansvaret vokste voldsomt. Mens ansvaret i 1976 var på 509 millioner kroner, var det kommet opp i 3 646 millioner kroner i 1980, og økte videre til en topp på 4 919 millioner kroner i 1983. Av dette utgjorde ca. 3 177 millioner kroner garantier fra skipseksportkampanjen, og av disse var bare ca en tredjedel vurdert og anbefalt av Norad.¹⁴⁶ Det er påfallende at verken proposisjonen eller innstillingen gikk inn på hva som skulle gjøres hvis/når tap kom. Det gir inntrykk av at temaet ikke hadde vært oppe til diskusjon, og at risikoen ble ansett som liten.

3.4.2.2 Motstand

Det ble reist en viss motstand mot den nye fremgangsmåten, både fra Norad og GIEKs side. Norad reserverte seg mot å påta seg ansvar allerede før det ble åpnet for å gi garantier uten en deres anbefaling, gjennom å uttale at ”direktør Arnesen fant at han ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å ta standpunkt i saken”, når garantispørsmål skulle avgjøres av GIEK.¹⁴⁷ Når direktoratet senere gav sine anbefalinger medfulgte alltid en standardformulering som sa at:

NORAD har i sin vurdering ikke tatt stilling til garantivilkår og betalingsbetingelser og har heller ikke foretatt noen selvstendig risikovurdering. Ansvaret for dette [...] tilligger Garanti-Instituttet/Handelsdepartementet.¹⁴⁸

Det er rimelig å lese dette som en fraskrivelse av ansvar fra Norad sin side for fremtidige tap, lenge før de kunne vite at tapene kom og selv om dette ikke står i klartekst. Formuleringene innebar en poengtering fra Norad sin side om at deres rolle utelukkende handlet om å vurdere utviklingsfremmende effekt og ikke å vurdere prosjektenes drivverdighet og eventuelle risiko. Det overordnede ansvaret lå i deres øyne hos Handelsdepartementet. Dette poenget blir viktig i den videre redegjørelsen om garantiene.

Også i GIEKs styre kan man finne sterke reservasjoner mot saksgangen. Årsaken var at kontrakter om levering av skip var inngått før GIEK fikk vurdere risiko. Dette ble oppfattet som at beslutningene allerede var tatt over hodene på GIEK, og dermed som sterke politiske føringer på deres beslutninger. Enkelte medlemmer av styret uttrykte misnøye med dette. Bankforeningens medlem i styret, Borger Lenth, gikk sågar ut av styret i protest mot fremgangsmåten. I ettertid hevder Lenth at enkelte representanter i styret aksepterte hvordan

¹⁴⁶ Stang 2007:11; Se vedlegg 1, tabell 3; Se også Eriksen 1987 (a):173.

¹⁴⁷ St. meld. nr. 25 (1988-89) *Garanti-Instituttet for Eksportkredits (GIEKs) virksomhet i 1986 og 1987 og om redegjørelse for skipseksportkampanjen*:96; Denne stortingsmeldingen inneholdt en bred redegjørelse for skipseksportkampanjen; Se også Tamnes 1997:397-400; Vorkinn 1996:62-63.

¹⁴⁸ St. meld. nr. 25 (1988-89):96.

garantiene ble behandlet nettopp fordi det sikret arbeidsplasser.¹⁴⁹ Styrets standardformulering ved positivt vedtak ble uansett endret til: ”styret fattet sine positive vedtak med forbehold om at garanti ikke ville vært gitt hvis en ordinær risikovurdering [...] skulle vært lagt til grunn.”¹⁵⁰

3.4.2.3 Dekking av tap, budsjettet for 1979

De neste årene, etter endringen av særordningen i 1977, var utbetalingene av tap små. Stort sett ble det dekket av GIEKs premiefond, med enkelte mindre tilleggsoverføringer fra bistandsbudsjettet. Ved planleggingen av budsjettet for 1979 ble det likevel sett som hensiktsmessig å sette av 15 millioner kroner på en egen budsjettpost for dette formålet. Hvis det ble midler til overs skulle de være overførbare, og legge grunnlaget for et fond for samme formål.¹⁵¹ Utenrikskomiteen mente disse garantiene kunne være positive for både norske bedrifter og utviklingslandene, og ville derfor ”ikke motsette seg dette”.¹⁵²

Selv om debatten i Stortinget var preget av andre saker, kom enkelte representanter inn på denne nye posten på budsjettet. Saksordfører Per Karstensen (Ap) uttalte at ”eventuelle tap på garantiordningene [vil] bare i liten utstrekning bli dekket over bistandsbudsjettet”.¹⁵³ Utover det bevilgede beløp skulle tap bli dekket over HDs budsjett, sa han. Han hevdet at eksportgarantiene kunne gi utviklingseffekt, men antydte likevel at et skille mellom eksportstøtte og vanlig bistand kunne være hensiktsmessig. Foruten Karstensen var det bare representanter fra Venstre og KrF¹⁵⁴ som gikk inn på saken, men alle disse var skeptiske til at bistandsbudsjettet ble belastet med en bevilgning som de mente i liten grad var bistand. Jakob Aano (KrF) hevdet det var ”stor politisk semje [...] om at ein ikkje kan sjå på dette som ordinær utviklingshjelp”, og Åge Ramberg (KrF) advarte mot store utgifter for bistandsbudsjettet de neste årene.¹⁵⁵ Likevel ble ordningen godtatt og innstillingen enstemmig vedtatt. Tilsynelatende var dette på grunn av beløpets begrensede størrelse og lovnaden om at større tap skulle belastes HDs budsjett.

Saksordførerens innlegg var såpass ullent at vi i ettertid kan forstå at det ikke skapte debatt. Mer merkelig er det at ingen reagerte på utenriksminister Knut Frydenlunds (Ap)

¹⁴⁹ Samtale med Borger Lenth, 10.12.08; St. meld. nr. 25 (1988-89):96-97.

¹⁵⁰ St. meld. nr. 25 (1988-89):96-97; Se også Espeli 1992:145-146.

¹⁵¹ St. prp. nr. 1 (1978-79) *Utenriksdepartementet og utenriksrepresentasjonen, deltaking i internasjonale organisasjoner, hjelp til utviklingslandene og andre utenriksformål*:35; Se vedlegg 3, figur 2.

¹⁵² Budsjett-innst. S. nr. 3 (1978-79):10-11.

¹⁵³ S. tid. b7 s. 879 (21.11.78).

¹⁵⁴ Jakob Aano, Asbjørn Haugstvedt og Åge Ramberg fra KrF og Odd Einar Dørum, Venstre.

¹⁵⁵ S. tid. b7 s. 886-887 (21.11.78).

redegjørelse etter et spørsmål fra Asbjørn Haugstvedt (KrF). Frydenlund sa at eventuelle større tap skulle dekkes over HDs budsjett, ”men innenfor bevilgningsrammen for område 03”.¹⁵⁶ HD skulle betale ut fortløpende og deretter få utleggene dekket av bistandsbudsjettet. Det vil si at bistandsbudsjettet ville bli belastet med alle tapene, og ikke ”bare i liten utstrekning” som Karstensen hadde uttalt.

Det er også viktig å poengtere at ingen på dette punktet skilte mellom de garantiene Norad hadde anbefalt, og den store mengde garantier de ikke hadde vært involvert i.

3.4.2.4 Budsjett for 1980

I budsjettet for 1980 ble summen som ble avsatt til å dekke tap utvidet fra 15 millioner kroner i 1979 til 20 millioner kroner, med begrunnelsen å bedre å kunne bygge opp et fond for formålet. Bare KrF og Venstre kom med innvendinger mot dette. De mente at det ikke var heldig å plassere dekking av tap, samt utgiftene til UNIFIL-styrken, på bistandsbudsjettet.¹⁵⁷ Under stortingsdebatten var særlig Odd Einar Dørum (V) kritisk i sine uttalelser. Han kritiserte at Norad ikke hadde blitt tatt med i behandlingen, særlig fordi usikkerheten var stor rundt tapsrisikoen, og han etterspurte en vurdering av størrelsen på fremtidige tap. Han betegnet dekningsmåten for garantiene som ”temmelig uklar,” og viste til at forutsetningen i utgangspunktet hadde vært at tapene skulle dekkes av HD, men at dette ikke ble gjort. Dørum uttalte at ”dette representerer en betenkelig uthuling av prinsippene for vår bistandspolitikk”, og foreslo å sette et endelig tak for hvor mye bistandsbudsjettet skulle dekke.¹⁵⁸

Dørum fikk svar fra utenriksminister Knut Frydenlund som hevdet at det på ingen måte var uklarerheter. Han sa at først skulle GIEKs premiefond brukes, deretter det bistandsfinansierte fondet for formålet, og hvis det fortsatt trengtes mer midler skulle det dekkes ”ved særskilte bevilgninger, men da utenom rammen for u-hjelpsbevilgninger”.¹⁵⁹ Dette er et svært interessant utspill. Mens Frydenlund i 1978 presiserte at midlene skulle tas fra nettopp programområde 03, kan sitatet overfor vanskelig tolkes annerledes enn at han siktet til et annet programområde. Feilinformerte Frydenlund Stortinget bevisst? En slik tolkning kan ikke utelukkes. Muligens uttalte han seg så ullent for å unngå debatt. Et annet alternativ er at han ikke var bevisst på nyansene i det han uttalte seg om, noe som virker lite sannsynlig med tanke på hvor store summer det var garantert for.

¹⁵⁶ S. tid. b7 s. 887 (21.11.78).

¹⁵⁷ St. prp. nr. 1 (1979-80) *Utenriksdepartementet og utenriksrepresentasjonen, deltaking i internasjonale organisasjoner, hjelp til utviklingslandene og andre utenriksformål*:36; Budsjett-innst. S. nr. 3 (1979-80).

¹⁵⁸ S. tid. b7 s. 817 (15.11.79).

¹⁵⁹ S. tid. b7 s. 821 (15.11.79).

Forøvrig ble det fortsatt ikke skilt mellom garantiene med og uten Norad-anbefaling.

3.4.2.5 Fornyelsen av ordningen, 1980

Frydenlund sitt innlegg er meget interessant sett i forhold til hvordan dekking av tap ble omtalt da særordningen skulle fornyes for tre nye år, våren 1980. Da ble det igjen foreslått av regjeringen at tap utover fondsavsetningen skulle utgiftsføres under HD sitt budsjett, men ”gruppert under programområde 03 – Utviklingshjelp”.¹⁶⁰ Altså som før, og ikke som Frydenlund hadde uttalt under budsjettdebatten et halvt år tidligere. Det er lett å forstå at Dørum syntes fremgangsmåten var ”temmelig uklar”.

Finanskomiteen gikk ikke inn på dette i sin innstilling. Komiteen refererte bare proposisjonens beskrivelse: ”regjeringen har ansett at en del av eventuelle tap bør belastes bistandsbudsjettet”, og at tap utover fondsavsetningen skulle utgiftsføres på HD sitt budsjett.¹⁶¹ Komiteen gikk ikke inn på hvor mye som burde belastes bistandsbudsjettet, eller hvilket programområde eventuelle større tap skulle belastes.

Regjeringen foreslo at garantier fortsatt skulle kunne gis uten at Norad behandlet dem. Dekningsmåten skulle være som før, for begge typer garantier. Men nå grep finanskomiteen fatt i denne siden ved garantiene. Den foreslo at garantier fortsatt kunne gis uten Norad-anbefaling, men at dette bare burde være i spesielle tilfeller. Hvis slike garantier ble gitt ”bør evt. tap utgiftsføres under andre programområder [enn 03 - Utviklingshjelp]”.¹⁶² Det betydde at de årlige utbetalingene fra fondet bare skulle gjelde garantiene Norad hadde vært involvert i.¹⁶³ Komiteen begrunnet denne endringen med det store antall garantier som var blitt gitt under særordningen uten at Norad hadde vært inne i bildet. Tvetydighetene rundt hvilke garantiutbetalinger som skulle dekkes over bistandsbudsjettet var således over. Eller var de det? Edvard Stang, ansatt i GIEK siden 1980, skriver at å skille mellom de ulike garantiene gitt over særordningen ”var [...] meget upraktisk, og en komplett uakseptabel måte å styre på, gjøre opp, statens ansvar på når kravene kom og utbetalingsplikt forelå.”¹⁶⁴ Men han hevder også at det er tilnærmet umulig å finne ut av hvordan tapene faktisk ble ført.¹⁶⁵ Jeg har ikke funnet noen vedtak som endret på Stortingets avgjørelse, eller noe mer som tyder på at det

¹⁶⁰ St. prp. nr. 95 (1979-80) *Om fornyelse og endring av Stortingets vedtak om 1. Statsgaranti ved eksport, 2. Statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland og 3. Statsgaranti til sikring mot tap som følge av endringer i valutakurser*:4.

¹⁶¹ Innst. S. nr. 251 (1979-80):2.

¹⁶² Innst. S. nr. 251 (1979-80):2.

¹⁶³ Se vedlegg 3, figur 2.

¹⁶⁴ Stang 2007:24.

¹⁶⁵ Samtale med Edvard Stang, 12.01.09. ”Man måtte ha sittet på fanget til de ansatte på den tiden for å vite hvordan det ble gjort.”

ikke ble fulgt. Jeg har derfor gått ut fra at vedtaket ble fulgt opp, på tross av at det var ”komplett uakseptabelt”.

I tillegg til denne prinsipielt viktige endringen, ble garantirammen utvidet fra 7 000 til 9 000 millioner kroner. Ellers ble særordningen videreført som før. Dette var altså bakgrunnen for utenrikskomiteens behandling av Stortingsmelding nr. 35 (1980-81), våren 1981.

3.4.3 Stortingets behandlingen av Stortingsmelding nr. 35

Som nevnt tidligere så altså utenrikskomiteen behov for en avklaring av dekningsmåten ved tap. Dette skyldes i stor grad at regjeringen i Stortingsmelding nr. 35 ikke tok med finanskomiteens avklaring fra året før, med henhold til de garantiene Norad ikke hadde anbefalt. Utenrikskomiteen viste derfor til finanskomiteens innstilling og gjentok at dette var Stortingets vedtak. Komiteen slo altså nok en gang fast Stortingets oppfatning i saken, at ingen garantier gitt uten anbefaling fra Norad skulle belastes bistandsbudsjettet.¹⁶⁶ Dette viser at det var en prinsipiell uenighet mellom Stortinget og regjeringen på dette punktet.

Innstillingen var enstemmig og uten anmerkninger eller forbehold.

Verken utenrikskomiteen eller andre på Stortinget gikk ennå inn på hvordan dekningsmåten skulle være hvis tapene oversteg både GIEKs premiefond og fondet med bistandsmidler. En sannsynlig årsak til dette var at utbetalingene på dette tidspunktet ennå ikke var store. Det var ennå ikke en aktuell problemstilling. Dette var også trolig årsaken til at 20 millioner kroner ble ansett som en stor nok sum til å skape forutsigbarhet.

Så for å svare på det spørsmålet jeg stilte over (3.4.1, siste avsnitt), om det var et bistandsvennlig tiltak å bevilge 20 millioner kroner årlig til å dekke tapene? Til en viss grad må det sies å stemme. Ved å sette av en årlig sum ville ikke tap gå ut over andre planlagte prosjekter. Men samtidig var dette bistandsmidler som her ble omdisponert fra klare bistandsformål, til å dekke tap etter eksport igangsatt på grunn av norske eksportinteresser, heller enn bistandsinteresser.

Spørsmålet om tapene etter garantier gitt over særordningen fortsatte som en viktig sak i den prinsipielle debatten om utviklingshjelp de neste årene. For hva slags utgifter kan plasseres på bistandsbudsjettet? Diskusjonen om tapene vil derfor bli viet stor plass også i denne oppgaven. Frontene i diskusjonene svingte med regjeringsskifter- og utvidelser.

I denne sammenhengen bør det også nevnes at utenrikskomiteen ikke virket negativ til skipseksportkampanjen, som altså var bakgrunnen for erstatningsutbetalingene. I innstillingen skrev den at kampanjen hadde sikret driften ved verftene og gjort dem konkurransedyktige.

¹⁶⁶ Innst. S. nr. 255 (1980-81).

Muligens var dette en gjengs oppfatning i 1981, da det fullstendige resultatet av kampanjen ennå ikke var synlig. Samtidig understrekte komiteen at skipseksportkampanjen handlet om å sikre trygge og forutsigbare forhold for norske verft, ikke bistand eller utvikling. Derfor mente utenrikskomiteen at prosjektene ”ikkje kunna underleggast og tilfredstillast dei same krav til utviklingseffekt som stønadsfinansierte prosjekt må ha”, og at tapene burde ikke belastes bistandsbudsjettet.¹⁶⁷

3.5 Tosidig versus flersidig bistand

Diskusjonene om hvor stor andel av bistanden som skulle gis tosidig og gjennom flersidige kanaler var på mange måter sammenfallende med diskusjonen om bundet og ubundet bistand. Både frontene og argumentene var de samme. Næringslivsorganisasjonene ønsket mer tosidig bistand, da de så det som enklere å oppnå kontrakter her enn gjennom de flersidige kanalene. De næringslivskritiske aktørene kjempet i mot en slik endring, da de anså de flersidige organisasjonene som effektive aktører for fattigdomsbekjempelse.

Prinsippet om lik fordeling var ment å være fleksibelt. Det var ikke forventet en *lik* fordeling, men en *relativt lik* fordeling. Det virket ikke aktuelt for myndighetene å foreta en endring av dette i 1980. I Stortingsmelding nr. 35 kom det frem at bevilgningene til flersidig bistand hadde svingt mellom 42 prosent og 46 prosent av bistandsmidlene på slutten av 1970-tallet. Dette ble forklart med ”tilfeldige variasjoner i utbetalingstakten”.¹⁶⁸ Samtidig var det tydelig at regjeringen ønsket større norske leveranser gjennom den flersidige bistanden. Dette synet hadde resultert i prøveordningen med parallellfinansiering, samt utredningsarbeidet for en ordning med blandede kreditter, og ønsket om innmelding i den Inter-Amerikanske Utviklingsbanken.¹⁶⁹ Disse sakene vil jeg komme tilbake til senere.

De næringslivskritiske aktørene virket ikke veldig opptatt av fordelingen mellom tosidig og flersidig bistand på begynnelsen av 1980-tallet. Problemstillingen ble riktignok nevnt av både Mellomkirkelig Råd og Idégruppen, som begge var positive til opprettholdelsen av en stor flersidig andel.¹⁷⁰ Norges Industriforbund (NI) jobbet derimot for en forskyvning mot mer tosidig bistand. Forbundets direktør, Jan Didriksen, hevdet at norske bedrifter ikke

¹⁶⁷ Innst. S. nr. 255. (1980-81):7; Norske arbeidsplasser ble også brukt som argument i blant annet St. prp. nr. 152 (1977-78).

¹⁶⁸ St. meld. nr. 35 (1980-81):18.

¹⁶⁹ UD (T. P. Svennevig) til U.kom, notat 21.03.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); UD (K. Børde) til U.kom, Notat 20.03.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

¹⁷⁰ Idégruppen til U.kom, 23.02.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81); Mellomkirkelig råd til U.kom, 12.02.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81).

fikk kontrakter i internasjonal konkurranse fordi det var sterke bånd mellom de største industrilandene og store grupper av utviklingsland (altså koloniale bånd), og fordi store internasjonale selskaper dominerte dette markedet. Han hevdet også at mange norske bedrifter var konkurransedyktige, men at de ble usynlige i det internasjonale markedet. Norge, som var et relativt lite land, hadde vanskeligere med å få oppmerksomhet, og konkurransen var hard.¹⁷¹

I sitt brev til utenrikskomiteen drev NI dobbeltkommunikasjon. På den ene siden uttalte Didriksen at det ikke var naturlig at norske bidrag til flersidige organisasjoner skulle gi gjennytelser i form av kontrakter til norsk næringsliv. Norske bidrag skulle ikke *forutsette* gjennytelser. Samtidig mente han det burde være en ”best mulig balanse mellom [norske] bidrag og prosjektoppdrag” i flersidige organisasjoner.¹⁷² Og i enkelte tilfeller, som når Norge var med i finansieringen av store industriprosjekter, burde det være en forutsetning. Altså, det skulle ikke stilles krav, men kontrakter skulle gis. Hvis ikke trenden med få kontrakter til norske bedrifter ble snudd, burde midler flyttes til den tosidige bistanden hvor norsk næringsliv enklere kunne delta. Lignende synspunkter kom fram i tidsskriftet Norges Næringsindustri. Her ble det argumentert for at myndighetene måtte ta i bruk de ressurser som lå i norsk næringsliv når det gjaldt å skape industriprosjekter i utviklingsland. Tidsskriftet ønsket samtidig å kutte i bistanden til UNDP og andre internasjonale organisasjoner, og ønsket mer bundet bistand.¹⁷³ Jan Balstad i LO/Jern og Metall uttrykte på sin side at ”[i] prinsippet er jeg motstander av bilateral bistand”, men fortsatte: ”*Virkeligheten* gjør det imidlertid nødvendig å nyansere et slikt syn.”¹⁷⁴ Heller enn å endre styrkeforholdet slik NI foreslo, ønsket han å rette den tosidige bistanden mer mot mellominntektsland enn tidligere, for på den måten åpne for mer næringslivssamarbeid.

Næringslivets synspunkter påvirket ikke utenrikskomiteen. Problemstillingen ble ikke nevnt i innstillingen, utover at likefordelingen ble foreslått opprettholdt. Komiteen påpekte samtidig at svingninger i prosentfordelingen var naturlig fra år til år.¹⁷⁵

3.6 Oppsummering

Tore Linné Eriksen har karakterisert prinsippdebatten som fulgte Stortingsmelding nr. 35 som

¹⁷¹ NI (J. Didriksen) til U.kom, 14.01.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35. (1980-81).

¹⁷² NI (J. Didriksen) til U.kom, 14.01.81. St. ark. Mappe St. meld. nr. 35. (1980-81).

¹⁷³ Norges Næringsindustri nr. 11 1981.

¹⁷⁴ *Norkontakt* nr. 5 1981.

¹⁷⁵ Innst. S. nr. 255 (1980-81):5.

et uttrykk for den permanente spenningen mellom "altruisme" og "egeninteresse", og [...] et eksempel på et initiativ fra de folkevalgtes side for å sikre at regjering og administrasjon følger de prinsipper som er trukket opp.¹⁷⁶

Det er gjennomgående at hver enkelt justering av prinsippene som regjeringen foreslo, ble strammet inn av utenrikskomiteen og Stortinget. Aller mest tydelig var utenrikskomiteens eliminering av begrepet "hovedregel" og presisering av prinsippet om ubundet bistand. Og som et direkte resultat av dette ble reglene for samarbeid med næringslivet presisert. Konsentrasjonsprinsippet var allerede utvannet, og dette var tidligere akseptert av Stortinget. Men da Arbeiderpartiregjeringen åpnet for en større vektlegging av næringslivssamarbeid utenfor hovedsamarbeidslandene, vedtok Stortinget at unntakene bare skulle gjelde hvis mottakerlandene tilhørte MUL-gruppen. Prinsippet om lik fordeling mellom tosidig og flersidig bistand var som sagt under press fra næringslivsorganisasjoner som ønsket mer tosidig bistand. Men dette var ikke et stort stridsspørsmål i norsk bistandsdebatt. Regjeringen ønsket ikke en stor forskyvning, men den ønsket flere kontrakter gjennom flersidige organisasjoner.

Verken prinsippet om gavevilkår eller mottakerorientering var et diskusjonstema i denne runden. Regjeringen foreslo ikke noen nytolkning av disse. Men låneordningen ble opprettholdt som et unntak fra gavevilkårene, og unntakene fra prinsippet om ubundet bistand gjorde det mulig å hevde at også mottakerorienteringen var uthult, da det kunne gi dårligere tilpassede leveranser. Norske varer kunne brukes i den tosidige bistanden så lenge de ikke var mer enn 10 prosent dyrere enn verdensmarkedsprisen. Også næringslivsordningene ble opprettholdt som unntak fra både prinsippet om geografisk konsentrasjon og prinsippet om ubundet bistand, og dermed også for prinsippet om mottakerorientering.

Alle unntakene gjør at det må tas med en stor klype salt at de vedtatte prinsippene ble fulgt, slik sitatet fra Eriksen impliserer. For det kan ikke kalles en fullstendig innstramming det Stortinget foretok, snarere var det en opprettholdelse av status quo.

Utover prinsippene for bistanden var dekning av tapene etter skipseksportkampanjen et viktig emne som Stortinget tok tak i. Vedtaket om at bare tapene etter kreditter som Norad hadde anbefalt skulle belastes bistandsbudsjettet, kom for å unngå store utgifter på bistandsbudsjettet etter garantier som ikke hadde blitt gitt ut fra en bistandsvurdering. Det var et viktig vedtak som sparte bistandsbudsjettet for store tapsutbetalinger de kommende årene. Denne diskusjonen ble ikke avsluttet med dette. Også prinsippdebatten fortsatte de neste årene, men ikke på samme måte som under "oppgjøret" i 1981. I det neste kapittelet skal vi se

¹⁷⁶ Eriksen 1986:20.

at noe av debatten fortsatte i Stortinget. Deretter skal vi se hvordan tre konkrete tilfeller utfordret bistandsprinsippene: Medlemskap i den Inter-amerikanske utviklingsbanken (IDB), en ordning med blandede kreditter, og mer om dekningen av tapene etter skipseksportkampanjen.

Kapittel 4: Mellomspill

Stortingets behandling av Stortingsmelding nr. 35 (1980-81) la premissene for samarbeidet mellom næringslivet og bistandsmyndighetene. De følgende årene fortsatte debatten om næringslivets plass, men uten de store prinsippdebattene. En vesentlig grunn til dette var det påbegynte arbeidet med en ny, omfattende prinsippmelding, startet av Høyre-regjeringen etter tiltredelsen høsten 1981.¹⁷⁷ Derfor dreide diskusjonen seg isteden om enkeltsaker. De tre største og mest omstridte sakene i denne perioden var medlemskap i den Inter-amerikanske utviklingsbanken (IDB), opprettelse av blandede kreditter, og saken om dekning av tapene etter skipseksportkampanjen. Disse vil bli omtalt i de to neste kapitlene. Men noe av prinsippdebatten hang likevel igjen. Den utspant seg blant annet i Stortinget og i Norads tidsskrift *Norkontakt*. På Stortinget dreide diskusjonen seg om oppfølgingen av det utenrikskomiteen vedtok i 1981, og om evaluering av næringslivsordningene. Hvordan foregikk dragkampen om næringslivets deltakelse mellom regjering og Stortinget? Dette følger nedenfor. Deretter beskriver jeg deler av den debatten som gikk i bistandsmiljøet om næringslivets deltakelse. Hvordan var oppfatningene av næringslivets deltakelse i bistanden innad i bistandsmiljøet?

¹⁷⁷ Eriksen 1986:21; Den ventede prinsippmeldingen, St. meld. nr. 36 (1984-85), kom først i 1984.

4.1 Om manglende implementering av Stortingets vedtak

4.1.1 En manglende implementering

Stortingsmelding nr. 14 (1981-82) var en ren årsmelding og inneholdt ingen drøftinger av prinsippene. Meldingen utløste likevel en prinsippdebatt nettopp på grunn av fraværet av en prinsippdiskusjon. Årsaken var at de prinsipielle avklaringene utenrikskomiteen hadde vedtatt i Innstilling nr. 255 (1980-81) ikke var blitt fulgt opp. Istedenfor ble forholdet til næringslivet omtalt som i Stortingsmelding nr. 35.

4.1.2 Reaksjoner

Både Mellomkirkelig Råd og Idégruppen reagerte på samme måte som året før. Forskjellen var at denne gangen hadde de utenrikskomiteens innstilling å støtte seg på. Det gav argumentene større tyngde. Mellomkirkelig Råd og Idégruppen gjentok at finansieringen av næringslivsordningene måtte komme i tillegg til bevilgningen på en prosent av BNP til bistanden, at næringslivsordningene måtte brukes i overensstemmelse med prinsippene for norsk bistand, og de kritiserte regjeringen for ikke å ha fulgt opp utenrikskomiteens ønske om en grenseoppgang mellom den ordinære og den kommersielle bistanden. De gjentok også kritikken av kriteriene for utviklingsfremmende effekt som ikke hadde fått den gjennomgangen både de og utenrikskomiteen hadde krevd.¹⁷⁸

4.1.3 Innstilling og debatt

I innstilling til meldingen gikk ikke utenrikskomiteen inn på alle sakene som Mellomkirkelig Råd og Idégruppen hadde tatt opp i brevene til komiteen. Men komiteen påpekte at de endringer som komiteen hadde vedtatt i innstillingen året før ikke var blitt tatt til følge, og at Willoch-regjeringen i stedet hadde referert til Nordli-regjeringens opprinnelige forslag i Stortingsmelding nr. 35. Dette vakte helt tydelig forargelse i komiteen. I Stortinget uttalte ordfører for saken, Liv Aasen (Ap), at "[e]n enstemmig komité finner dette uakseptabelt."¹⁷⁹ Komiteen ba derfor om at regjeringen og departementet i fremtiden tok hensyn til Stortingets presiseringer.¹⁸⁰

Stortingsdebatten var hovedsakelig dominert av andre saker, men tematikken ble nevnt av flere representanter. Blant annet uttrykte Jakob Aano (KrF), Kåre Kristiansen (KrF) og

¹⁷⁸ Mellomkirkelig Råd til U.kom, 19.01.82. St. ark. Mappe St. meld. nr. 14 (1981-82); Idégruppen til U.kom, 20.01.82. St. ark. Mappe St. meld. nr. 14 (1981-82).

¹⁷⁹ S. tid. b7 s. 2609 (23.03.82).

¹⁸⁰ Innst. S. nr. 137 (1981-82):4.

Grete Værnø (H) seg kritisk til meldingen. Utenriksminister Svenn Stray (H) gav ikke noe svar på kritikken, men sa at han vil komme tilbake til problemstillingene senere.¹⁸¹

4.1.4 Om konsentrasjonsprinsippet

Uavhengig av stortingsmeldingen tok et mindretall¹⁸² i utenrikskomiteen til orde for et utvidet samarbeid med SADCC-landene¹⁸³ generelt og Angola spesielt. Bakgrunnen var Sør-Afrikas aggressive rolle i det sørlige Afrika. Mindretallet foreslo også at Norge skulle kunne yte hjelp til enkeltland i Latin-Amerika, uten nødvendigvis å gjøre dem til hovedsamarbeidsland. Flertallet¹⁸⁴ gikk i mot forslaget med begrunnelsen at konsentrasjon var nødvendig for å opprettholde en effektiv og kvalitativt god bistand.¹⁸⁵ Dette var altså på et stadium hvor konsentrasjonsprinsippet allerede var svært utvannet.

Flere representanter tok opp konsentrasjonsprinsippet i stortingsdebatten, men diskusjonen gikk fort fra å dreie seg om prinsippet til å skli ut i en disputt om ideologi og verdensoppfatning.¹⁸⁶

4.2 Evaluering av næringslivsordningene

4.2.1 Oppfølging av kritikken

Som et svar på kritikken regjeringen fikk i 1982, kom det i den neste årsmeldingen en oppsummering av punkter Stortinget tidligere hadde vedtatt.¹⁸⁷ Der ble det nevnt at næringslivsordningene skulle følge prinsippene for bistanden, at det var ønsket et klart skille mellom den ordinære bistanden og den kommersielle, at støtteordningene skulle finansieres av midler utover 1 prosent av BNP, og at norske varer kunne brukes hvis de ikke oversteg prisen på verdensmarkedet med mer enn 10 prosent.¹⁸⁸ Men dette ble meget kort summert opp, og det ble ikke fremstilt som etablerte regler, men mer som Stortingets ønsker. Det fremstår mer som en motvillig anerkjennelse av Stortingets krav enn som en faktisk erkjennelse av innholdet i vedtakene.

¹⁸¹ S. tid. b7 s. 2609-2648 (23.03.82).

¹⁸² G. H. Brundtland, K. M. Fredheim, E. Førde, G. Hansen, og L. Aasen (Ap) og H. H. Rossbach (V).

¹⁸³ Southern African Development Coordination Conference.

¹⁸⁴ K. Kristiansen (KrF), J. Benkow, H. U. Lied, T. Tynning og G. Værnø (H), og J. J. Jakobsen (Sp).

¹⁸⁵ Innst. S. nr. 137 (1981-82):6.

¹⁸⁶ S. tid. b7 s. 2609-2648 (23.03.82).

¹⁸⁷ St. meld. nr. 14 (1982-83) *Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1980*.

¹⁸⁸ St. meld. nr. 14 (1982-83):18.

Stortingsmeldingen var mer imøtekommende på et annet punkt. I 1981¹⁸⁹ hadde utenrikskomiteen uttrykt ønske om en evaluering av næringslivsordningene. Resultatet av denne evalueringen ble fremstilt i meldingen.

4.2.2 Evalueringen

Næringslivsordningene ble altså evaluert på oppfordring fra Stortinget. Ordningene som ble evaluert var forundersøkelsene, låneordningen, grunnlagsinvesteringer, og parallellfinansiering. Stortingsmeldingen konkluderte med at støtte til *forundersøkelser* hadde gitt få resultater. I perioden 1977-81 hadde 137 søknader om støtte til forundersøkelser blitt innvilget. Av disse hadde bare 8 prosjekter (under 6 prosent) resultert i etablering av næringsvirksomhet. Regjeringen mente likevel at det var for tidlig å trekke negative konklusjoner, og at man måtte være tålmodige. Den mente det ville ta tid før mange etableringer kom, på grunn av hvor krevende det var å investere i utviklingsland. Regjeringen mente også at de til dels dårlige finansieringsstøtteordningene var medvirkende til den svake uttellingen. Med etableringen av låneordningen fra 1979 mente regjeringen at man ville se en økning i nyetableringer. Regjeringen mente derfor at støtten ikke hadde vært bortkastet.¹⁹⁰

Erfaringsgrunnlaget for å vurdere *låneordningen* for bedriftsetablering var også beskjedent, så kort tid etter etableringen. I 1981 ble det bare innvilget støtte til fire prosjekter. Inntrykket så langt var likevel at ordningen virket positivt, og at de norske bedriftene opptrådte langsiktig og ansvarlig. Samtidig var én negativ trend allerede tydelig, at mange prosjekter måtte avvises på grunn av for liten egenkapital hos samarbeidsselskapet i utviklingslandet. Samarbeidsselskapet var dermed ikke kredittverdig, og lån kunne ikke bli gitt. Reglene tilsa at det norske selskapet selv kunne låne pengene til samarbeidsselskapet, men de tålte sjelden denne risikoen. Engasjementet i utviklingsland var allerede en meget krevende investering for norske selskaper, med stor risiko for ikke å lykkes. Den norske partner kunne som oftest heller ikke gå inn med mer midler selv, da lokal lovgivning stort sett forutsatte at en viss prosentandel skulle være på lokale hender. Regjeringen så det som positivt å kreve forpliktende deltagelse, men samtidig negativt at støtteordningen dermed ble lite anvendelig.¹⁹¹ Et resultat av denne evalueringen og de vanskelige forutsetningene for låneordningen, var at det ble åpnet for å gi såkalte *ansvarlige lån* over låneordningen.¹⁹² Det

¹⁸⁹ Innst. S. nr. 255 (1980-81).

¹⁹⁰ St. meld. nr. 14 (1982-83):19.

¹⁹¹ St. meld. nr. 14 (1982-83):19-20.

¹⁹² UD (T. P. Svennevig) til Norad 28.12.82. UD 37 5/3 d, B III; Norad (O. Rønsen) til UD 16.05.83. UD 37 5/3 d, B III.

innebar at norske myndigheter som lånegiver, forpliktet seg til å stå tilbake for andre kreditorer ved oppløsning av selskapet. Samtidig kunne lån gis selv om samarbeidspartneren ikke var kredittverdig. Det var altså veldig risikofylte lån å gi. Utover dette skulle de normale reglene for låneordningen gjelde.¹⁹³

Ordningen med støtte til *grunnlagsinvesteringer* gav også et svakt evalueringsgrunnlag. Fra opprettelsen i 1967 hadde bare fire prosjekter fått støtte. Likevel var vurderingen at ordningen hadde positive virkninger. Støtte til *opplæringstiltak* ved eksport var fortsatt en prøveordning, men det var likevel stor interesse for den. Ordningen ble ansett som meget positiv og virkningsfull, og sikret overføring av teknologi og en best mulig utnyttelse av norsk eksport. Prøveordningen med *parallellelfinansiering* ble ansett som en suksess etter bare to år i drift. Ni prosjekter var igangsatt og flere var i startfasen. Grunnen til populariteten både hos myndighetene og bedrifter var muligheten til å prioritere områder hvor norske bedrifter stod sterkt og samtidig bidra til store kapitaloverføringer til utviklingsland.¹⁹⁴ Det er slående at meldingen ikke drøftet, eller nevnte noe om motstanden mot eller problemene med, de ulike ordningene. Dette ville vært naturlig, da evalueringen var bestilt av et kritisk Stortinget. Muligens ble det utelatt for heller å bli plassert i en større sammenheng i den kommende i prinsippmeldingen.

Stortingsmeldingen gav også en interessant beskrivelse av varebistand, uten at denne ble evaluert. ”Varebistand omfatter leveranser av varer produsert i Norge.”¹⁹⁵ Kort og godt, uten noe drøfting; ikke engang noe om at Norad burde *forsøke* å kjøpe billigst, eller om problematikken rundt binding av bistand.

4.2.3 Kritikk

Stortingsmelding nr. 14 (1982-83) skapte ikke på langt nær like mye støy som Stortingsmelding nr. 35 hadde gjort, selv om det var en svært sentral evaluering som ble presentert. En instans som kom med innspill var Industridepartementet (ID). I et innspill i forarbeidet til stortingsmeldingen, forsøkte ID å endre noe av ordlyden i meldingen. Blant annet hevdet departementet at det var unødvendig å påpeke at flertallet i utenrikskomiteen ville finansiere næringslivsordningene først utover 1 prosent av BNP. Det ønsket også at næringslivsordningene ikke skulle kalles ”støtteordninger for næringslivet”, men heller

¹⁹³ St. prp. nr. 84 (1982-83); Innst. S. nr. 234 (1982-83).

¹⁹⁴ St. meld. nr. 14 (1982-83):75.

¹⁹⁵ St. meld. nr. 14 (1982-83):34.

”bistand til fremme av næringslivets samarbeid med utviklingslandene”.¹⁹⁶ Ønsket ble ikke etterfulgt.

Idégruppen for Ny Økonomisk Verdensorden kom igjen med lignende kritikk som i tidligere år. På et punkt var den særlig kritisk, og det var til parallellfinansieringen og muligheten for at dette ble en varig ordning. Den så på parallellfinansiering som ”et åpenbart forsøk på å binde en del av den multilaterale bistanden.”¹⁹⁷ Den uttrykte også bekymring for regjeringens ønske om å opprette en ordning med blandede kreditter. Som tidligere var skepsisen rettet mot å bruke bistandsmidler på eksport og frykt for lite nyttevirkning. Samtidig fryktet Idégruppen at økningen i bevilgningene til næringslivet lett kunne eskalere i krisetider hvis den ikke ble begrenset i starten.

I en uttalelse til utenriksdepartementet kom også Norads råd med kritikk av næringslivets rolle. Som andre så også rådet positive sider ved samarbeidet, men samtidig så det behov for en avklaring av premissene rundt næringslivets engasjement. Det var viktig med etablerte og kjente retningslinjer. Rådet anbefalte også at støtteordningene til næringslivet ble holdt utenfor bistandsbudsjettet.¹⁹⁸

I innstillingen til Stortinget fulgte utenrikskomiteen opp en del av disse innspillene. For eksempel etterlyste den klarere kriterier for utviklingsfremmende effekt for bruk av næringslivsordningene. Den mente at kriteriene var alt for generelle. Komiteen reagerte også på at stortingsmeldingen ikke inneholdt noen god vurdering av effekten av midlene brukt til å stimulere næringslivet. Særlig stilte den spørsmålsteget ved nytten av eksportstøtteordningen. Samtidig støttet komiteen at prøveordningene med opplæringsstøtte og parallellfinansiering, begge eksportfremmende tiltak, ble videreført. Riktignok med forbeholdet om at begge ordningene måtte forholde seg til de fastsatte prinsippene for bistanden og at de skulle bli grundigere evaluert senere.¹⁹⁹ Om prinsippene ble det påpekt at de stod fast. Det innebar at også varebistanden skulle være ubundet.²⁰⁰ Under stortingsforhandlingene la ordfører Hans Hammond Rossbach vekt på at innstillingen var enstemmig, og at det derfor ”må få konsekvenser for den politikk som skal gjennomføres”.²⁰¹

I 1981 hadde utenrikskomiteen kritisert regjeringens fremstilling av særordningen. I Stortingsmelding nr. 35 (1980-81) ble det fremhevet at 85 prosent av de Norad-anbefalte

¹⁹⁶ ID (A. Ingebrigtsen) til UD 25.06.82. UD 37 5/3, B 17.

¹⁹⁷ Idégruppen til U.kom 20.04.83. St. ark. Mappe St. meld. nr. 14 (1982-83).

¹⁹⁸ Uttalelse fra Rådet for Norad til UD 02.09.82. Vedlegg til St. meld. nr. 14 (1982-83):7.

¹⁹⁹ Innst. S. nr. 189 (1982-83):9-10; U.kom til Utenriksråden 14.03.83. St. ark. Mappe St. meld. nr. 14 (1982-83); UD (K. Eliassen) til U.kom, notat 22.03.83. St. ark. Mappe St. meld. nr. 14 (1982-83).

²⁰⁰ Innst. S. nr. 189 (1982-83):6-7.

²⁰¹ Innst. S. nr. 189 (1982-83):6-7; S. tid. b7 s. 4090-4117 (27.05.83).

garantiene gjaldt de minst utviklede landene. At størsteparten av garantitilsagnene likevel gikk til mer utviklede land ble utelatt. I Stortingsmelding nr. 14 (1982-83) ble det tatt til motmæle mot denne kritikken. I følge meldingen hadde Norad i perioden 1963-79 godkjent søknader for 11,48 milliarder (95 prosent av søknadene) som utviklingsfremmende. GIEK hadde godkjent for 8,14 milliarder av disse (77,7 prosent av de Norad-anbefalte, og alle utenom skipseksportkampanjen). Av disse gjaldt 6,1 milliarder (74 prosent) leveranser til de minst utviklede landene. At effektuerte leveranser til de minst utviklede landene ble langt lavere, hang derfor ikke sammen med en skjev fordeling fra GIEK sin side, men skyldtes vurderinger hos de enkelte eksportbedriftene. De hadde valgt å ikke benytte seg av tilsagnene om eksportstøtte.²⁰² Dette var et godt poeng og viktig dokumentasjon. Det berørte likevel ikke et av hovedankepunktene til kritikerne av næringslivsordningene, nemlig at støtte til eksport var en lite hensiktsmessig benyttelse av bistandsmidler.

4.3 Om næringslivets plass

Debatten om næringslivets plass innen norsk utviklingshjelp fortsatte også utenfor Stortinget, blant annet i Norads magasin *Norkontakt*.

I artikkelen ”Hvem skal u-hjelpen tjene? Næringslivets plass i bistandspolitikken” i *Norkontakt* (1982) stilte forskeren Helge Ole Bergesen spørsmålstegn ved hvordan den næringslivsorienterte bistanden fungerte. Bergesen var skeptisk til bruken av norske varer i den tosidige bistanden og kritisk til de eksisterende næringslivsordningene. Han anså eksportkreditter som ”uthuling av bistandspolitikken”. ”Det kan ikke være tvil om at dette først og fremst er et støttetiltak for kriserammert norsk eksportindustri.”²⁰³ Låneordningen kritiserte han for å være uten retningslinjer. Han advarte også mot forslagene om innmelding i den Inter-amerikanske Utviklingsbanken (IDB) og mot innføring av blandede kreditter.

Hovedpunktet i Bergesens kritikk var kriteriene for utviklingsfremmende effekt. Han hevdet at disse kriteriene var for generelle, og at Norad opererte med en ”løs og vid definisjon av begrepet utvikling”. Han hevdet at det i realiteten bare var to kriterier som var viktige, at prosjektene førte til økonomisk vekst og at de var ønsket av mottakerlandet. Hvis mer vekt hadde ligget på vurderingen av prosjekters virkning ville ikke ordningene vært så ille. Men da måtte Norad få anledning til å gi en skikkelig vurdering. Det tilsa en konsentrasjon om

²⁰² St. meld. nr. 14 (1982-83):22-23; St. meld. nr. 35 (1980-81):26.

²⁰³ Bergesen, Helge Ole 1982. ”Hvem skal u-hjelpen tjene? Næringslivets plass i bistandspolitikken”, i *Norkontakt* nr. 2 1982.

hovedsamarbeidslandene. Det ville gi bedre fattigdomsorientering og konsentrasjon av bistanden, prinsipper han hevdet var lite sentrale for denne delen av bistanden. Hvis dette ble gjennomført, ville han til og med støttet bedre vilkår for næringslivet.

Samtidig mente Bergesen at de løse kriteriene økte faren for utvidelser av ordningene uten at en virkelig utviklingspolitisk drøfting lå i bunn. Uten faste kriterier kunne lettere interessegrupper på gjennomslag for sine synspunkter. For eksempel advarte han mot at blandede kreditter kunne komme til å ta en stor porsjon av bistandsbudsjettet uten at utviklingslandene fikk noen merverdi av disse midlene.

Bergesen fikk svar fra Oddvar Sten Rønsen, fungerende rådgiver for næringslivet i Norad. Han hevdet at Bergesen tok feil på flere punkter. Rønsen refererte til kriteriene for utviklingsfremmende effekt og hevdet at vurderingen var grundig. Han avviste at støtteordningene bare var et gode for norsk næringsliv.²⁰⁴ Bergesens kritikk var uten dokumentasjon og han var delvis drøy i formuleringene. Måten han omtalte næringslivets plass i bistanden på gjorde det lett for Rønsen å avvise ham. Og det var nok synd for debatten, for Bergesen forslag var positive. Han avviste ikke næringslivet kategorisk, men han ønsket å stille klare betingelser. Disse sidene lot Rønsen være å gå inn på i sitt svar til Bergesen.

Vilkårene for næringslivsbistanden var også et sentralt moment i et foredrag våren 1983, av Norad-direktør Borger Lenth.²⁰⁵ Fra næringslivets og fagbevegelsens hold hadde det som sagt blitt argumentert for at Norad burde bruke mer norske ressurser og engasjere mer av norsk næringsliv, for mer binding og tilbakeføring. Lenth sitt mål med foredraget var å påvise den faktiske bruken av norske ressurser, i et forsøk på å dempe denne kritikken.²⁰⁶

I foredraget påviste Lenth at det faktisk ble brukt mye norske ressurser i den tosidige bistanden. *Varebistand og importstøtte* stod for den største andelen av norske ressurser. I 1982 ble det brukt 522 millioner kroner på dette, altså ca. 30 prosent av den tosidige bistanden. Av dette ble 310 millioner kroner, ca. 60 prosent, brukt til å kjøpe norske varer som så ble gitt til utviklingsland. Og Norad regnet med en økning i 1983. De foregående årene hadde ikke summene vært like høye, men prosentandelen norsk hadde vært desto høyere, faktisk opptil hele 74 prosent. De resterende midlene ble brukt til innkjøp i andre utviklingsland, noe Lenth karakteriserte som god utviklingshjelp i seg selv.²⁰⁷ *Prosjektbistanden* var en annen stor del

²⁰⁴ Rønsen, Oddvar Sten 1982. "Hvem skal u-hjelpen tjene? Næringslivets plass i bistandspolitikken", i *Norkontakt* nr. 4/5 1982.

²⁰⁵ Lenth, Borger A. 1983. "NORAD i Norge. NORADs bruk av norske ressurser". Foredrag i Polyteknisk Forening i Oslo 8. mars 1983. Norad. Oslo; Foredraget finnes i ulike utgaver med ulike sidetall.

²⁰⁶ Samtale med Borger Lenth, 10.12.08;

²⁰⁷ Lenth 1983:15-18.

av den tosidige bistanden. I 1982 ble det gitt prosjektstøtte for 351 millioner kroner, ca. 20 prosent den tosidige bistanden. Av dette ble 160 millioner kroner eller ca. 45 prosent brukt på norske ressurser. *Programbistand* var noe mindre og var på 225 millioner kroner i 1982, ca. 15 prosent av den tosidige bistanden. Bare 15 prosent av dette ble brukt på norske ressurser. Det skyldes at programbistand krevde mye lokale ressurser, særlig i form av personell. For *investeringsstøtteordningene* ble det bevilget ca. 60 millioner kroner, men mye av dette var lån og garantier, ikke utbetalinger. Lenth gikk ikke inn på *særordningen*.²⁰⁸

Disse tallene gjorde at Lenth kunne konkludere med at norsk næringsliv hadde en stor deltagelse i norsk utviklingshjelp. Det var feilaktig å fremstille bistanden som lite næringslivsvennlig. Men samtidig advarte Lenth mot å gi eksportinteressene for mye innflytelse på bistandspolitikken. Han påpekte at bedrifters deltakelse i bistanden isteden skulle være langsiktig og forpliktende. Kunnskap om behov og forhold i mottakerlandene måtte bygges opp over tid. ”Bedriftene må ikke betrakte deltakelse i NORAD-aktiviteter som marginal-leveranser.”²⁰⁹ Men Lenth uttrykte med all tydelighet at han var positiv til bruk av norske ressurser. Han hevdet at de store kravene til effektivitet og gode resultater gjorde det naturlig å benytte seg av leverandører og ekspertise som man kjente godt. Det tilsa stor bruk av norske ressurser. Han hevdet dette fungerte godt, og at Norad valgte gode eksperter og konkurranse-dyktige bedrifter. Norske ressurser *kunne* altså brukes, men de *måtte* ikke brukes; det var de beste varene og tjenestene som skulle brukes.²¹⁰

Lenth må sies å ha befunnet seg i sentrum i debatten om næringslivets plass i norsk bistand. Han så behovet for å engasjere næringslivet, men ønsket også å stille krav. Sentralt for ham var *konkurranse-dyktighet* og *det beste for utviklingslandene*. Men Lenth var også skeptisk til deler av næringslivets motiver. I ettertid hevder han enkelte var ute etter ”gratis penger” og hevder at Norad ble utsatt for et stort press for å bruke mer norske ressurser. Han mener Norad i stor grad motstod dette presset.²¹¹ Samtidig uttrykker han at prinsippene skulle bli fulgt, men at det var vanskelig å ha full oversikt. Konfrontert med påstandene om bruk av norske varer til varebistanden nærmest uavhengig av pris (se kapittel 3), mener han at det kan ha vært praksis, men at det ikke var i følge retningslinjene i hans tid som direktør.

²⁰⁸ Lenth 1983:18, 23-28.

²⁰⁹ Lenth 1983:20.

²¹⁰ Lenth 1983:6-7.

²¹¹ Samtale med Borger Lenth, 10.12.08.

4.4 Oppsummering

Debatten om næringslivets plass innen norsk utviklingshjelp fortsatte altså på Stortinget etter oppgjøret i 1981. Og selv etter regjeringsskiftet høsten 1981 var frontene uendret. Stortinget stod tilsynelatende samlet mot regjeringen. Som vi skal se i neste kapittel varte ikke dette evig.

Artiklene fra *Norkontakt* og Borger Lenth sitt foredrag er eksempler på at diskusjonen også fant sted innad i bistandsmiljøet. Norad ble angrepet på begge fronter, av både de som var kritiske til næringslivet og av næringslivet selv. Lenth sin konklusjon om at næringslivet var vel ivaretatt, men uten å bli subsidiert, viser hvilken tynn linje Norad hadde å balansere på.

Kapittel 5: Tapene etter skipseksportkampanjen og ønsket om en ny særordning

Tapene etter skipseksportkampanjen fortsatte å øke utover på 1980-tallet, og med det fulgte diskusjonen om hvordan tapene skulle dekkes inn. I dette kapitlet blir redegjørelsen for saksgangen rundt tapene, som begynte i kapittel 3, fulgt videre frem til regjeringsskiftet våren 1986.²¹² Vi skal se at det i 1982 fortsatt var tvil om hvilke garantier som skulle dekkes over bistandsbudsjettet, og at dette fikk en avklaring. Tvilen gikk på om alle garantiene over særordningen, eller bare de Norad hadde anbefalt, skulle dekkes over bistandsbudsjettet. Særordningen var altså en garantiordning for eksport til, og investeringer i utviklingsland. Særordningen ble brukt til å garantere for eksport for å redde norske arbeidsplasser under skipseksportkampanjen. Ordningen var bistandsfinansiert, men administrert av GIEK. Vi skal se at i perioden 1982-86 dreide diskusjonen om tapene seg hovedsakelig om hvor mye av tapene som skulle dekkes over bistandsbudsjettet. I opposisjonen ble det sett som urimelig at bistandsbudsjettet skulle ta hele denne byrden. Samtidig som tapene ble større, vokste det frem en oppfatning om at det var nødvendig å avvikle den eksisterende særordningen, og opprette en ny garantiordning. Det ble begrunnet med at særordningens omdømme hadde blitt alvorlig svekket med resultatene av skipseksportkampanjen, og med at man ville unngå en gjentakelse av kampanjen. Forslaget til ny særordning er det andre temaet som blir behandlet i dette kapitlet. Også her ble det en diskusjon om dekkingen av eventuelle tap.

²¹² Se Eriksen 1987 (a):178-180 for en kortere, men relativt lik, fremstilling av dette forløpet.

5.1 Om dekking av tap, 1982-86

Diskusjonen om tapene etter skipseksportkampanjen som var blitt garantert for over særordningen fortsatte videre utover på 1980-tallet. I kapittel 3 så vi at Stortinget to ganger hadde vedtatt at bistandsbudsjettet bare skulle belastes med tap fra garantier som Norad hadde anbefalt. Vedtaket ble fattet i finanskomiteen i 1980 og i utenrikskomiteen i 1981. At Nordli-regjeringen overså finanskomiteens vedtak i Stortingsmelding nr. 35 var underlig. At utenrikskomiteen fulgte opp finanskomiteens avgjørelse fra året før, må ha vært å forvente. Dette emnet var likevel ikke helt ferdigspilt. I kapittel 3 så vi også at det ennå ikke hadde kommet opp en diskusjon om hvor mye av eventuelle tap som skulle belastes bistandsbudsjettet. Denne diskusjonen kom opp etter hvert som tapene virkelig vokste. Ble håndteringen av tapene preget av at den borgerlige regjeringen hadde overtatt regjeringsmakten?

5.1.1 Avklaring om garantiene uten Norad-anbefaling

På tross av at Stortinget altså to ganger i løpet av 1980 og 81 vedtok at bistandsbudsjettet bare skulle belastes med tap fra garantier som Norad hadde anbefalt, ble særordningen og dekningsmåten for garantiene våren 1982 omtalt som om Stortinget aldri hadde vedtatt noen endringer på dette området.²¹³ Isteden ble garantiene og tapene omtalt på samme måte som i Stortingsmelding nr. 35. Denne gangen gjorde ikke finanskomiteen noen merknader i sin innstilling, antageligvis fordi proposisjonen ikke egentlig handlet om dette emnet, men om utvidelse av garantirammen. Isteden ble emnet tatt opp under stortingsdebatten. Der slo Harald Synnes (KrF), ordfører for innstillingen, igjen fast at praksis skulle være at bare de Norad-anbefalte garantiene skulle dekkes av garantifondet. Han fikk svar av statsråd Rolf Presthus (H) som sa at ”det finanskomiteen enstemmig har uttalt tidligere, selvsagt er gjeldende retningslinjer inntil Stortinget selv eller eventuelt finanskomiteen måtte trekke opp nye retningslinjer”.²¹⁴

Hvorfor omtalte Willoch-regjeringen tapene i proposisjonen som om Stortinget ikke hadde vedtatt noe? Høyre hadde vært med på å stemme mot Ap-regjeringenes forslag de foregående gangene saken hadde vært oppe. Regjeringsmedlemmene kan ha skiftet mening, men Høyres stortingsgruppe hadde tydeligvis ikke gjort det. Og Willoch-regjeringen kunne neppe ha regnet med at Senterpartiet og KrF hadde endret mening på et knapt år. Lå ansvaret

²¹³ St. prp. nr. 118 (1981-82) *Om endring av Stortingets vedtak om statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland*:2.

²¹⁴ Innst. S. nr. 225 (1981-82); S. tid. b7 s. 3616-3617 (26.05.82).

for formuleringen hos byråkratiet? Var det en tilfeldig glipp, eller en bevisst strategi for å lure inn disse utgiftene på bistandsbudsjettet?

Etter denne debatten i 1982 finnes det ikke spor av diskusjonen om forskjellen mellom de Norad-anbefalte garantiene og de resterende garantiene over særordningen, før i Stortingsmelding nr. 36 (1984-85). Her slo den borgerlige regjeringen fast at bistandsbudsjettet "bare" skulle belastes med garantiene som hadde fulgt de fastsatte prosedyrene og blitt godkjent av Norad.²¹⁵ Det er derfor mulig å konkludere med at kritikerne vant denne striden.

5.1.2 Størrelsen på bistandsbudsjettets belastning, høsten 1982

Diskusjonen så langt gikk altså hovedsakelig på forskjellen mellom garantiene som var blitt anbefalt av Norad og de som ikke hadde blitt det. Først høsten 1982, med budsjettforslaget for 1983, ble det en diskusjon om hvor mye av eventuelle tap som skulle belastes bistandsbudsjettet. I budsjettforslaget kom det frem at de årlig avsatte midlene til da i liten grad hadde vært nødvendig å bruke. Først fra 1980 hadde det vært et visst behov for disse midlene, men fortsatt bare i liten grad. Av den grunn hadde det latt seg gjøre å bygge opp et fond. Dette var i 1982 på 60 millioner kroner. GIEK regnet imidlertid med at utbetalingene ville øke dramatisk, og at fondet ville bli brukt opp allerede i løpet av 1982. I 1983 regnet GIEK med å måtte utbetale 125 millioner kroner bare for Norad-anbefalte garantier (totalt 210 millioner kroner). I tillegg ønsket GIEK å styrke fondet med de vanlige 20 millioner kroner. De så det altså som nødvendig å få 145 millioner kroner fra bistandsbudsjettet til å dekke disse tapene. Samtidig ble det presisert at disse midlene bare skulle brukes til å dekke tap fra garantier Norad hadde anbefalt.²¹⁶

Tydeligvis oppfattet mange på Stortinget denne bevilgningen på 145 millioner kroner som en noe problematisk sak, og stortingsdebattene tyder på en økende bevissthet rundt garantiene. I budsjettinnstillingen ble det påpekt at garantiutbetalinger ikke var overføringer fra Norge til utviklingsland, men fra den norske stat til norske bedrifter. Garantiutbetalinger ble derfor ikke godkjent som ODA av OECD. Utenrikskomiteen ønsket av den grunn bare å bevilge 20 millioner kroner, og hevdet at Norads garantianbefalinger forutsatte at "fremtidige belastninger på bistandsbudsjettet [...] skulle begrenses til 20 mill. kroner årlig".²¹⁷ Lignende ordbruk ble også brukt under stortingsforhandlingene av blant annet komiteens formann Kåre

²¹⁵ St. meld. nr. 36 (1984-85) *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*:75.

²¹⁶ St. prp. nr. 1 (1982-83) *Utenriksdepartementet og utenriksrepresentasjonen, internasjonale politiske og økonomiske organisasjoner, Hjelp til utviklingslandene og andre utenriksformål*:35-36

²¹⁷ Budsjett-innst. S. nr. 3 (1982-83):18-19.

Kristiansen (KrF) og Hans H. Rossbach (V).²¹⁸ De fremstilte en begrensning på 20 mill. kroner som en ordning Stortinget hadde vedtatt tidligere. Jeg har ikke funnet noe vedtak som sier at bistandsbudsjettets belastning skulle begrenses til 20 millioner kroner. Det eneste jeg har funnet er Norad sine reservasjoner mot saksgangen under skipseksportkampanjen.²¹⁹ Her påpekte Norad at ansvaret for garantiene lå hos GIEK og HD, og at Norad ikke tok noe ansvar for de garanterte prosjektenes drivverdighet. Reservasjonen impliserte at bistandsbudsjettet ikke burde belastes med eventuelle tap fra denne kampanjen. Men dette var Norads holdning, ikke et politisk vedtak. Stortinget hadde vedtatt at bistandsbudsjettet skulle ta hele belastningen for tap etter garantier gitt over særordningen, og satt av 20 millioner kroner til dette formålet. I tillegg hadde Stortinget gjort det selvmotsigende vedtaket at bistandsbudsjettet skulle ha en begrenset belastning, og at det resterende skulle finansieres over Handelsdepartementets budsjett, men at bevilgningen kom fra programområde 03!²²⁰ Først i 1980 vedtok Stortinget at bistandsbudsjettet "bare" skulle belastes med de tapene Norad hadde vært med å behandle, men altså reservert seg mot.²²¹ Det eneste som kan forklare stortingspolitikernes holdning høsten 1982 er at de ikke husket det tidligere vedtaket.

Under debatten påpekte flere at Norad bare var et rådgivende organ, slik Norad selv hadde påpekt, og at det var GIEK og HD som tok de formelle avgjørelsene, og at ansvaret derfor lå hos dem. Kjell Magne Fredheim (Ap) var den som uttalte seg sterkest. Han sa at det var "underlig – og unødig provoserende – at Regjeringen prøver å endre dette prinsippet ved å lure det ubemerket inn bakveien", og uten å ta opp de prinsipielle sidene ved saken. Forslaget kunne få "vidtrekkende virkninger" og belaste bistandsbudsjettet med flere hundre millioner kroner.²²² Utenriksminister Sven Stray (H) svarte Fredheim ved å avvise at det var noe man forsøkte å lure inn, og antydte at man nok ville komme tilbake til saken senere.²²³

Resultatet ble en bevilgning på 20 millioner kroner som for årene før. De resterende 125 millioner kroner ble av Stortinget plassert under budsjettposten "ymse hjelpetiltak". Den endelige posteringen av disse midlene ville Stortinget komme tilbake til etter forslag fra regjeringen.

²¹⁸ S. tid. b7 s. 1253, 1272 (26.11.82).

²¹⁹ Se 3.4.2.2.

²²⁰ Se vedlegg 3, figur 2.

²²¹ Se vedlegg 3, figur 3.

²²² S. tid. b7 s. 1263-1264 (26.11.82).

²²³ S. tid. b7 s. 1266 (26.11.82).

5.1.3 Våren 1983

Våren 1983 ble en fornyelse av garantiordningene behandlet av Stortinget.

Handelsdepartementet (HD) foreslo da at de eksisterende retningslinjene skulle fortsette ut 1983. En arbeidsgruppe arbeidet med forslag til fornyelse av garantiordningene. Utsettelsen skyldtes Stortingets motstand mot departementets forslag i budsjettforslaget for 1983 og de uklare konsekvensene av dette. Samtidig ble det klart at hele det oppsparte fondet ble brukt opp i 1982. For 1983 anslo GIEK et behov for 170 millioner kroner mer enn bevilgningen.²²⁴ HD foreslo derfor å opprette en trekkfullmakt inntil Stortinget tok en endelig avgjørelse for dekningsmåten.²²⁵ Stortinget aksepterte dette som en midlertidig løsning, men satte et tak på trekkfullmakten på 170 millioner kroner.²²⁶ På grunn av større erstatningsutbetalinger enn forventet ble trekkfullmakten utvidet til 600 millioner kroner allerede et halvt år senere.²²⁷

5.1.4 Høsten 1983. Ekstrabevilgninger for 1983 og budsjettet for 1984

Tapene etter Norad-anbefalte garantier ble behandlet igjen av Stortinget høsten 1983. Da kom emnet opp igjen to ganger med korte mellomrom: først med budsjettforslaget for 1984, deretter med et forslag om ekstrabevilgninger for 1983 for å dekke tap. På det tidspunktet var regjeringen utvidet til også å innbefatte KrF og Senterpartiet, og med en nyopprettet statsrådspost for utviklingshjelp, fylt av Reidun Brusletten fra KrF.

Et forslag om ekstrabevilgninger for 1983 kom neppe som en overraskelse på Stortinget, som allerede året før hadde fått GIEK sine beregninger for tapsutbetalinger. Men høsten 1983 ba den borgerlige regjeringen om "bare" 45 millioner kroner. Altså langt mindre enn de 125 millioner kroner GIEK opprinnelig hadde beregnet. Midlene skulle tas fra potten for ymse hjelpetiltak under programområde 03.²²⁸ I budsjettforslaget for 1984 foreslo regjeringen å bevilge bare de vanlige, og av Stortinget aksepterte, 20 millioner kroner. Men samtidig foreslo regjeringen å "fryse" 180 millioner kroner på posten ymse hjelpetiltak "i påvente av en prinsipiell avklaring" i Stortinget.²²⁹

De to forslagene ble vedtatt med støtte av regjeringspartiene, som utgjorde flertallet i Stortinget. Disse partiene hevdet at garantiene hadde hatt en utviklingsfremmende virkning,

²²⁴ GIEK anslo erstatningsutbetalingene til 240 millioner kroner (uten å skille mellom de Norad-anbefalte og de resterende), og bevilgninger pluss inntekter til 70 millioner kroner.

²²⁵ St. prp. nr. 100 (1982-83) *Om fornyelse og endring av Stortingets vedtak om garantiordningen som administreres av Garanti-instituttet for Eksportkreditt*:2-3.

²²⁶ Innst. S. nr. 226 (1982-83):5.

²²⁷ St. prp. nr. 59 (1983-84) *Om fornyelse og endring av Stortingets vedtak om garantiordningen som administreres av Garanti-instituttet for Eksportkreditt (GIEK)*:5; Innst. S. nr. 78 (1983-84):3.

²²⁸ St. prp. nr. 39 (1983-84) *Om endringer på statsbudsjettet for 1983 under kap. 0161, 1065, 0166, 0175, 0181, 0182, 0184, 0185, 0194, 0198 og 0199*:1-3.

²²⁹ St. prp. nr. 1 (1983-84) *Hjelp til utviklingslandene*:34.

og at regjeringens forslag derfor var akseptable. Arbeiderpartiet, SV og Venstre reagerte kraftig, og var sterkt i mot begge forslagene. De påstod at ekstrabevilgningen var et brudd med Norad sine forutsetninger ved behandlingen av garantiene. De hevdet også at grunnlaget for å ”fryse” midler ikke var tilstede, da det ikke ville bli aktuelt å bruke midlene til det formålet regjeringen helt tydelig ønsket. Mindretallet viste også til Stortingets tidligere avklaringer på området, blant annet Kåre Kristiansens uttalelser om tapene i budsjettdebatten året før. Mindretallet var særlig kritisk til regjeringens ønsker fordi endringen i praksis hadde tilbakevirkende kraft, gjennom at bistandsbudsjettet ble belastet med utgifter som skyldtes vedtak tatt flere år tidligere.²³⁰

Statsråd Brusletten innrømte opposisjonen noe ved å påpeke at dekking av tap på eksportkredittgarantier ikke ble godkjent som ODA. Men hun påpekte at bistandsfinansieringen var en etablert praksis, og at det samme ble gjort med UNIFIL-utbetalingene. Statsråden ville ikke gå inn på en nærmere vurdering, men varslet en avklaring av dekningsmåten i den kommende prinsippmeldingen.²³¹ Men regjeringen påpekte samtidig at den ønsket å få erstatningsutbetalingene utformet som gjeldsettergivelse, og slik få utbetalingene godkjent som ODA.²³² Det var derfor allerede før prinsippmeldingen tydelig at regjeringen ønsket å opprettholde en bistandsfinansiert dekning av de Norad-anbefalte garantiene.

Men hvorfor gjorde regjeringen det på denne tungvinte måten? Hvorfor plasserte de ikke bare de 180 millionene rett på den tiltenkte budsjettposten? Kan det ha vært et kompromiss, en løsning som KrF aksepterte på tross av deres tidligere motstand mot å belaste bistandsbudsjettet?

For øvrig viste det seg kort tid etter vedtaket at det ikke var behov for ekstrabevilgningen på 45 millioner kroner i 1983. Av den grunn ble midlene overført til året etter.

5.1.5 Dekking av tap i prinsippmeldingen

Stortingsmelding nr. 36 (1984-85), den såkalte prinsippmeldingen, ble lagt frem høsten 1984. Her kom den lenge varslede gjennomgangen av norsk bistand hvor blant annet dekking av tap var et tema. Den borgerlige regjeringen foreslo at det hvert år skulle settes av 200 millioner kroner på bistandsbudsjettet til å dekke tap fra disse garantiene, med mulighet for årlige

²³⁰ Budsjett-innst. S. nr. 3 (1983-84):28; S. tid. b7 s. 1758-1832 (07.12.83); Innst. S. nr. 83 (1983-84); S. tid. b7 s. 1981-2009 (13.12.83).

²³¹ S. tid. b7 s. 1791 (13.12.83).

²³² St. prp. nr. 39 (1983-84):2.

prisjusteringer. Hvis det ble midler til overs skulle de være overførbare til neste års budsjett. Hvis tapene oversteg 200 millioner kroner skulle også de være overførbare, og bli belastet bistandsbudsjettet året etter (med renter).²³³ Regjeringen ønsket altså at bistandsbudsjettet skulle belastes med hele tyngden av de Norad-anbefalte garantiene. Den borgerlige regjeringen gjentok også at den ønsket å utforme utbetalingene som gjeldsslette, og slik få det godkjent som ODA. Men på det tidspunktet var en del forhold uklare i forhold til hvordan dette skulle gjennomføres.

Prinsippmeldingen ble ikke behandlet av Stortinget innen Arbeiderpartiet tok over regjeringsmakten våren 1986. Forslagene i meldingen ble derfor ikke formelt behandlet av Stortinget.

5.1.6 Høsten 1984, prosedyren gjentar seg

Høsten 1984 gjentok begivenhetene fra året før seg. Regjeringen ba på ny om en ekstrabevilgning for inneværende budsjettår, og om at en større sum skulle fryses på budsjettet for 1985. For 1984 anså GIEK et behov for ytterligere 110 millioner kroner til å dekke erstatningsutbetalinger, etter at de allerede hadde brukt de 65 millioner kroner som var på budsjettet. Regjeringen ba likevel om hele den fryste potten på 180 millioner kroner. De resterende 70 millioner kroner skulle overføres.²³⁴ For 1985 ba regjeringen om at 130 millioner kroner skulle fryses, pluss den vanlige bevilgningen på 20 millioner kroner.²³⁵ Det vil si at med de overførte 70 millioner kroner ville det være totalt 220 millioner kroner tiltenkt dekking av tap i 1985. Ekstrabevilgningen på 110 millioner kroner for 1984 ble betegnet som en ”engangsbevilgning”, selv om det var blitt gjort før og planlagt gjort igjen.

Forslagene ble vedtatt av Stortinget med støtte fra regjeringspartiene og mot protester fra opposisjonen. Argumentasjonen var som tidligere: Fra regjeringspartiene ble det påpekt at dette var Norad godkjente garantier, og hevdet at disse hadde bidratt til overføringer til utviklingsland. Opposisjonen pekte på at garantiutbetalinger ikke var godkjent som ODA, og de hevdet at dette ikke var god bistand, og denne posten derfor ikke burde være på bistandsbudsjettet. De fremhevet også at vedtakene i praksis hadde tilbakevirkende kraft.

²³³ St. meld. nr. 36 (1984-85):75; St. prp. nr. 42 (1984-85), om ny særordning, inneholder de samme konklusjonene som St. meld. nr. 36. Den inneholder også en grundig gjennomgang av saksgangen rundt tapene fra 1976 til 1984, som tilsvarer gjennomgangen i dette og forrige kapittel.

²³⁴ St. prp. nr. 20 (1984-85) *Om endringer på statsbudsjettet for 1984 under diverse kapitler administrert av Utenriksdepartementet og Departementet for utviklingshjelp*:3; Innst. S. nr. 82 (1984-85):3.

²³⁵ St. prp. nr. 1 (1984-85) *Samarbeid med utviklingslandene*:25, 50.

Samtidig uttrykte de forventninger til behandlingen av prinsippmeldingen (St. meld. nr. 36 (1984-85)) og en endelig avklaring i dette spørsmålet.²³⁶

5.1.7 Ekstrabevilgning for 1985 og budsjettet for 1986

Dekking av tap over særordningen ble tatt opp av den borgerlige regjeringen ytterligere tre ganger før regjeringsskiftet i mai 1986. Først i en proposisjon om å bruke tilleggsbevilgningen på 200 millioner kroner som var blitt "frost" på budsjettet for 1985, samt i forslag til endring i 1985-budsjettet og i budsjettproposisjonen for 1986.

Forslaget om å bruke de "fryste" midlene ble fremmet allerede i mai, i motsetning til de to foregående årene hvor tilsvarende proposisjoner ble fremmet i november. Dette var muligens et forsøk på å få unna en omstridt sak før stortingsvalget høsten 1985, et valg som også gjorde at Willoch-regjeringen mistet flertallet på Stortinget. I proposisjonen kom det fram at GIEK regnet med å trenge 187 millioner kroner i ekstra bevilgninger i 1985. Da var allerede de bevilgede 20 millioner kroner og 41 millioner kroner overført fra premiefondet blitt brukt. Totalt var det altså behov for å betale ut 248 millioner kroner i erstatning etter Norad-anbefalte garantier i 1985. Regjeringen ønsket å få hele den fryste potten på 200 millioner kroner tilgjengelig. De resterende 12 millioner kroner skulle overføres til 1986.²³⁷ Denne proposisjonen ble aldri behandlet av Stortinget og formelt trukket tilbake av Brundtland-regjeringen i mai 1986.²³⁸ Midlene fortsatte derfor å stå ubrukt. På slutten av året kom regjeringen med en ny proposisjon om endringer på budsjettet for 1985. Her kom de ikke med noen egentlige endringsforslag om de ubrukte midlene, men slo fast at de skulle brukes til å dekke tap.²³⁹ Utenrikskomiteen gikk også inn for at midlene ble overført, men forutsatte at de forble ubrukt til Stortinget fikk behandlet prinsippmeldingene.²⁴⁰ I stortingsdebatten kom det frem at Arbeiderpartiet gikk i mot å bruke dem til å dekke tap, og aksepterte denne løsningen fordi KrFs parlamentariske leder hadde varslet en opprydning (se nedenfor).²⁴¹

²³⁶ Budsjett-innst. S. nr. 3 (1984-85):24-25; S. tid. b7 s. 1179-1249 (26.11.84); Innst. S. nr. 82 (1984-85):3; S. tid. b7 s. 2072-2088 (13.12.84).

²³⁷ St. prp. nr. 105 (1984-85) *Om endringer på statsbudsjettet for 1985 vedrørende utviklingshjelp under Kap. 1231 Tap på garantier og Kap. 1299 Til dekning av ymse hjelpetiltak, kan overføres:1-2.*

²³⁸ Trukket tilbake med St. meld. nr. 56 (1985-86).

²³⁹ St. prp. nr. 19 (1985-86) *Om endringer på statsbudsjettet for 1985 under diverse kapitler administrert av Utenriksdepartementet og Departementet for utviklingshjelp:2.*

²⁴⁰ Innst. S. nr. 68 (1985-86):2; Se også NTB 12.12.1985.

²⁴¹ S. tid. b7 s. 1583 (12.12.85).

I budsjettforslaget for 1986 ble det foreslått bevilget 210 millioner kroner til dekking av tap, mot tidligere års 20 millioner kroner. Økningen var i tråd med forslaget i den ennå ikke behandlede prinsippmeldingen, med en prisjustering.²⁴²

Arbeiderpartiet og SV gikk imot regjeringens budsjettforslag, og viste til at prinsippmeldingen ennå ikke var behandlet av Stortinget. De hevdet det var en uheldig fremgangsmåte å følge forslag fra prinsippmeldingen før Stortinget hadde behandlet disse forslagene. Arbeiderpartiet og SV foreslo derfor å redusere posten til 20 millioner kroner slik den hadde vært tidligere. Samtidig foreslo de en identisk postering (190 millioner kroner) på Handelsdepartementets budsjett.²⁴³ De to opposisjonspartiene måtte godta at tapene ble dekket, men ønsket altså å flytte posten fra bistandsbudsjettet til Handelsdepartementets budsjett. Det er uklart hvorfor dette ikke var en akseptabel løsning for den borgerlige regjeringen. Muligens skyltes det ønsket om et stort bistandsbudsjett.

Stortingsforhandlingene ble en ren omkamp hvor gamle formuleringer gikk igjen. I tillegg uttrykte mange behovet for å få behandlet prinsippmeldingen for å få en avklaring på en rekke områder. Det mest interessante i debatten var en kommentar fra KrFs Harald Synnes. Han uttalte at ”Kristelig Folkeparti mener dette [å belaste bistandsbudsjettet med poster som ikke var godkjent som ODA] er en lite heldig praksis”.²⁴⁴ Han ønsket å få behandlet prinsippmeldingen snarest mulig for å etablere klare retningslinjer for dekkingen av tap. Han uttrykte forventninger om støtte fra Arbeiderpartiet, selv om det var Arbeiderpartiet som hadde startet med den omstridte fremgangsmåten. Synnes sitt utfall stod altså i kontrast til regjeringens og hans eget partis politikk. Måten Synnes uttrykte seg på gir inntrykk av at KrFs stortingsgruppes tilslutning til budsjettforslaget var motvillig, og i påvente av behandlingen av prinsippmeldingen.

Under avstemningen i Stortinget fikk opposisjonens forslag flertall med 62 mot 61 stemmer, og posten for å dekke tap ble redusert fra 210 til 20 millioner kroner. Dette skyldtes at FrP, som alltid, stemte for en reduksjon av bistandsbudsjettet.²⁴⁵ Det pussige er at da Handelsdepartementets budsjett ble behandlet seks dager tidligere, ble Arbeiderpartiet og SV sitt forslag om å øke dette budsjettet med 190 millioner kroner nedstemt i Stortinget.²⁴⁶ Arbeiderpartiet og SV hadde altså allerede misslyktes i å flytte posten for dekking av tap. Hvorfor trakk de ikke da forslaget tilbake? Det eneste de kunne oppnå var et redusert

²⁴² St. prp. nr. 1 (1985-86) *Samarbeid med utviklingslandene*:34.

²⁴³ Budsjett-innst. S. nr. 3 (1985-86):29-30; Budsjett-innst. S. nr. 6 (1985-86):6.

²⁴⁴ S. tid. b7 s. 829 (26.11.85).

²⁴⁵ Voteringsutskrift fra 26.11.85, kl. 20.03. Listennummer 103; 34 representanter stemte ikke.

²⁴⁶ S. tid. b7 s. 800 (22.11.85).

bistandsbudsjettet. Reduksjonen, som FrPs vellykkede taktikkeri førte til, ble rettet opp senere.²⁴⁷

Tapene ble ikke behandlet av Stortinget igjen før etter regjeringsskiftet i mai 1986.

5.2 Forslag til ny særordning

Høsten 1984 kom en varslet proposisjon om en ny særordning for eksportkreditt- og investeringsgarantier for utviklingsland. En arbeidsgruppe hadde siden våren 1983 arbeidet med forslaget.²⁴⁸ Bakgrunnen for forslaget om en ny ordning var ønsket om å distansere seg fra den eksisterende særordningen, som hadde blitt brukt under skipseksportkampanjen. De ”betydelige erstatningsutbetalinger” kampanjen hadde ført til, hadde brakt ordningen i vanry.²⁴⁹ Det ble sett som ønskelig å få en frisk start med en nyetablert ordning, men også å gjøre endringer som skulle hindre at det samme kunne skje igjen.

Arbeidsgruppen var enstemmig om behovet for en særordning. Både utviklingslandene og norsk næringsliv ville nyte godt av dette. Gruppen var også enig om at alle søknader først skulle vurderes av GIEK, og at bare de prosjektene som ikke kunne oppnå garantier på alminnelige vilkår skulle videresendes til Norad. Gruppen var også enig om å unngå ikke-kredittverdige kjøpere, og på den måten begrense fremtidige tap. Norad skulle som før vurdere om prosjektene var utviklingsfremmende. Men det var uenighet om dekningsmåten for eventuelle tap. Flertallet²⁵⁰ mente at bistandsbudsjettet skulle ta alle tap, fordi de utviklingsfremmende kriteriene ville stå sentralt i vurderingen når garantier skulle gis. Samtidig regnet flertallet med få tap, da kredittverdighet skulle vektlegges. Mindretallet ønsket at bare eventuelle tap fra de fattigste landene skulle belastes bistandsbudsjettet. Begrunnelsen var at når garantier ble gitt til de resterende landene var foretningmessige hensyn minst like viktige som de bistandsmessige. Samtidig hevdet mindretallet at de mest betalingsdyktige utviklingslandene i praksis ville falle utenfor ordningen hvis det ikke ble slik, fordi Norad ikke kom til å prioritere prosjekter disse landene. Norad ville prioritere de fattigste.²⁵¹ Regjeringen så bort fra innvendingene fra mindretallet, og gikk inn for flertallets

²⁴⁷ Se f.eks. *Aftenposten Aften* og *NTB* 27.11.85.

²⁴⁸ Arbeidsgruppen bestod av representanter fra HD, FD, ID, Eksportfinans, Norges Eksportråd, NI, Den Norske Bankforening, Norad og GIEK.

²⁴⁹ St. prp. nr. 42 (1984-85) *Om ny garantiordning på særlige vilkår ved eksport til og ved investeringer i utviklingsland*:1-2.

²⁵⁰ Alle unntatt representantene fra Norad og GIEK.

²⁵¹ St. prp. nr. 42 (1984-85):3-5.

forslag. Rammen for den nye særordningen ble foreslått til 1000 millioner kroner, mot 10 000 millioner kroner på den daværende særordningen.²⁵²

Proposisjonen ble trukket tilbake etter regjeringsskiftet våren 1986 og altså ikke behandlet av Stortinget. Det var et nederlag for Willoch-regjeringen at den nye særordningen ikke ble innført. Grunnen var at den gamle særordningen var fullt utnyttet. Blandede kreditter, som ble innført i 1985, kunne derfor ikke fungere optimalt, fordi eksportører i praksis var avhengige av eksportkredittgarantier. Dette resulterte i relativt liten bruk av blendede kreditter før en ny særordning var på plass.²⁵³

Forslaget til ny ordning viste at betenkelighetene rundt praksisen med den gamle ordningen var mange. Det ble lagt mer vekt på utviklingshjelp enn hva som var blitt gjort tidligere, spesielt sammenlignet mer skipseksportkampanjen. Men proposisjonen viste også at næringslivsinteressene fortsatt gjorde seg sterkt gjeldende, og prinsippene var nærmest fraværende.²⁵⁴ Kjell Arne Hagen hevder i sin hovedoppgave i sammenlignende politikk om særordningen, "*Poenget er at dette skal være utviklingshjelp*" (1986), at poenget med særordningen ikke var utviklingshjelp. Han hevder at særordningen hadde virket eksportfremmende, og ført til leveranser til utviklingsland som ellers ikke ville funnet sted. Men han hevder også at verken bistandsmyndighetene eller andre hadde undersøkt virkningen av leveransene i mottakerlandene, og at effekten disse leveransene hadde hatt derfor var udokumentert. Ut i fra dette konkluderer Hagen med at utviklingsfremmende effekt ikke kan ha vært årsaken til at særordningen ble opprettholdt. Han peker også på at bistandsmyndighetene i liten grad var involvert i utformingen av ordningen. Det var Handelsdepartementet som var pådriveren. Også på politisk nivå var bistandselementet lite sentralt.²⁵⁵ Hagens påstand om hvem som var pådriver henspiller trolig ikke til de første årene av særordningen. På dette punktet er Odd Erling Morterud i sin hovedfagsoppgave i historie klar på at det var Norad som var den ivrige part.²⁵⁶ Men etter 1970 endret dette seg, og næringsinteressene ble ivrigere. Dette blir stadfestet fra flere hold.²⁵⁷ Jeg har fokusert på det politiske nivået, og har bare i mindre grad undersøkt hvordan ordningene fungerte i praksis. Derfor har jeg ikke godt belegg for å stille spørsmål til Hagens konklusjoner. Men jeg tviler på at han kan konkludere så entydig som han gjør. For eksempel fant det sted en evaluering av

²⁵² St. prp. nr. 42 (1984-85):8, 11.

²⁵³ S. tid. b7 s. 4774-4785 (12.06.85).

²⁵⁴ Se også Hagen 1986:153-156.

²⁵⁵ Hagen 1986:162-190, 218-221.

²⁵⁶ Morterud 1997:32.

²⁵⁷ Eriksen 1987:173-174; Stokke 1988:59-61; Ruud og Kjerland 2003:39.42; Vorkinn 1996:46-68.

ordningene i forbindelse med årsmeldingen for 1980.²⁵⁸ Men her kommer det ikke tydelig frem hva slags effekt ordningene hadde hatt. Hagen sin påstand står også i motsetning til ansatte i Norad sin oppfatning.²⁵⁹

Hagen drøfter også særordningen opp mot bistandsprinsippene. Her konkluderer han med at det er et tolkningsspørsmål om særordningen fulgte prinsippene. Ordningen var unntatt fra noen prinsipper mens andre ble tøyd langt. Men helt sikkert er det at prinsippene ikke var sentrale i utformingen av ordningen.²⁶⁰ Dette er synspunkter jeg kan støtte. Dette var også helt tydelig i forslaget til ny særordning. Utenom særuttalelsene fra Norad og GIEK var selve prinsippene fraværende. Det nærmeste proposisjonen kom prinsippene var påpekninger om viktigheten av at prosjektene hadde utviklingsfremmende effekt.

Enda viktigere enn de punktene Hagen nevner er det faktum at forslaget til ny særordning understreker paradokset i regjeringens behandling av tapene etter skipseksportkampanjen. Ønsket om en ny særordning understreket hvor mislykket kampanjen hadde vært, hvor store konsekvenser den hadde medført, og hvor belastende den fortsatt var. En ny ordning skulle utformes for at dette ikke skulle kunne skje igjen. Likevel insisterte regjeringen, når tapene ble behandlet, på at skipene hadde vært bistand til utviklingsland, og at de derfor burde belastes bistandsbudsjettet. Denne motsetningen ville trolig blitt fremhevet av en samlet opposisjon om proposisjonen hadde blitt behandlet på Stortinget.

5.3 Oppsummering

Fra Høyre tok over regjeringsmakten i 1981, og til Arbeiderpartiet tok den tilbake i 1986, foregikk det en helt klar endring i synet på tapene etter garantier Norad hadde vært med i behandlingen av.

I 1981 var tapene foreløpig små, og det var bred enighet om at bistandsbudsjettet skulle belastes for tapene. Høsten 1985 var det snakk om helt andre summer. Det ble bevilget 210 millioner kroner til formålet, over ti ganger så mye som fem år tidligere. Dette skjedde nå mot stemmene til en samlet opposisjon. Samtidig skinte det gjennom at også KrFs stortingsgruppe var kritisk til posteringen. Trolig ble bevilgningen godtatt i påvente av behandlingen av prinsippmeldingen. Det var liten tvil om at noe bygget seg opp.

²⁵⁸ St. meld. nr. 14 (1982-83) *Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1980*. Se kapittel 4.2.

²⁵⁹ Samtale med Hans Henrik Thaulow, 05.02.09.

²⁶⁰ Hagen 1986:162-190.

Forslaget til ny særordningen viser på lignende måte hvor belastende skipseksportkampanjen var blitt. Kampanjen hadde brakt særordningen i vanry, og myndighetene så behov for å starte med blanke ark. Samtidig viser forslaget paradokset i regjeringens behandling av tapene, ved at forslaget innebar en åpenbar innrømmelse av at kampanjen hadde vært en fiasko.

I proposisjonen var bistandsprinsippene nærmest fraværende. Dette er ikke det samme som å si at ordningen ikke ville fungert som god bistand, men det antyder at andre hensyn var minst like viktige. Fraværet av bistandsprinsippene var enda mer eksplisitt i regjeringens behandling av tapene. Begge sakene viser at prinsippene i liten grad stod sentralt i myndighetenes utforming av denne delen av bistandspolitikken. Isteden dannet prinsippene et grunnlag av argumenter for aktørgrupper som ønsket en annerledes bistandspolitik.

Kapittel 6: Blandede kreditter og den Inter-amerikanske utviklingsbanken

Blandede kreditter og den Inter-amerikanske utviklingsbanken (IDB) var to omdiskuterte saker i første halvdel av 1980-tallet. Norge innførte en ordning med blandede kreditter i 1985, mens Norge meldte seg inn i IDB i 1986. Begge sakene dreide seg om næringslivets rolle i bistanden og om hvilke land og regioner bistandsmidlene skulle brukes i. Altså om prinsippene om fattigdomsorientering, ubundet bistand og geografisk konsentrasjon. Kortere sagt: hva midlene på bistandsbudsjettet skulle brukes til. For enkelte aktører var innføringen av blandede kreditter og innmeldingen i IDB en lenge etterlengtet seier, for andre var det nederlag etter mye motstand.

Først definerer jeg blandede kreditter. Deretter presenterer jeg Willoch-regjeringens begrunnelse for innføring av blandede kreditter og gir en redegjørelse for prosessen frem mot en stortingsproposisjon. Etter det beskriver jeg ulike aktørgruppers syn på blandede kreditter og innspill disse gruppene gav til utformingen av ordningen. Deretter går jeg gjennom fire emner som var viktige i arbeidet frem mot en ordning, nemlig OECD-reglene for blandede kreditter og offisiell utviklingshjelp, valg av mottakerland for ordningen, litt om bundet bistand og om garantiansvar og budsjettspørsmål. Deretter følger Stortingets behandling av proposisjonen. Til slutt i denne delen drøfter jeg prosessen og hvordan blandede kreditter stod i forhold til prinsippene. Og det er også det viktigste spørsmålet i denne delen. Ble ordningen tilpasset bistandsprinsippene, eller ble ordningen utformet etter næringslivets interesser?

Deretter beskrives kampen om IDB, som gikk i flere runder fra begynnelsen av 1980-tallet og frem til 1987. Hvordan stod en innmelding i forhold til bistandsprinsippene?

Hvordan ble synet på IDB endret i denne perioden? Og hvordan påvirket regjeringsskiftene denne endringen?

6.1 Blandede kreditter

Med begrepet blandede kreditter menes ”bruk av bistandsmidler, sammen med eksportkreditter og/eller andre overføringer på fulle eller tilnærmede markedsvilkår”.²⁶¹

Dette betyr at man subsidierte kredittene som ble garantert for over eksportkreditgarantiordningene (både den ordinære og særordningen) gjennom å tilføye et gaveelement. Altså en kombinasjon av kreditter og bistand/pengegaver, derav ”blandede” kreditter. Blandede kreditter var således en forsterkning av de eksisterende eksportstøtteordningene.

6.1.2 Begrunnelsen for blandede kreditter

Begrunnelsen norske myndigheter brukte for å opprette en ordning med blandede kreditter var ”å få til et bredere økonomisk samarbeid med disse [utviklings-]landene”.²⁶² Det var særlig to argumenter som talte for opprettelsen av blandede kreditter.

Et viktig argument, som av Ruud og Kjerland blir fremhevet som det viktigste, er at initiativet ikke dreide seg om bistand men om norske eksportinteresser. Av økonomiske grunner var det ønskelig for Norge å utvide sine eksportmarkeder til utviklingsland. På grunn av andre lands handelsvridende ordninger, blant annet blandede kreditter, nådde ikke norske bedrifter opp i konkurransen om kontrakter i utviklingsland. Norske blandede kreditter ble sett som den eneste løsning for å utligne de andre landenes handelsvridende politikk, og øke den norske eksporten i disse markedene. Kredittene ville utligne andre lands konkurransevridende politikk og gi norske bedrifter mer likeverdige konkurranseforhold.²⁶³ Denne oppfatningen blir støttet fra flere hold.²⁶⁴ Hovedargumentet var altså hensynet til norsk næringsliv og ikke bistand.

Et annet argument for blandede kreditter var utviklingslandenes behov for gunstige kredittløsninger. Dette var et bistandsargument for ordningen. Det var et uttrykt ønske fra utviklingslandene om å øke samhandelen med, og teknologioverføringen fra, industriland. Utviklingslandene så dette som nødvendig for å kunne utvikle egen industri. Samtidig var mange utviklingsland i en meget vanskelig økonomisk situasjon. De maktet derfor ikke å foreta innkjøp av nødvendige varer i utlandet på kommersielle vilkår. I den sammenhengen

²⁶¹ St. prp. nr. 51 (1984-85) *Om opprettelsen av en ordning for blandede kreditter til utviklingsland og endringer i statsbudsjettet for 1985 under kapitlene 1200, 1230 og 1299:1.*

²⁶² St. prp. nr. 51 (1984-85):1.

²⁶³ Ruud og Kjerland 2003:44; St. prp. nr. 51 (1984-85):1, 3-4; Se også Cassen 1994:220-221.

²⁶⁴ Blant annet Borger Lenth (Norad) Per Stavnum (UD/DUH), i samtaler henholdsvis 10.12.08 og 29.01.09.

ble gunstige kredittløsninger i industriland sett på som den eneste muligheten for å opprettholde, og helst øke, overføringene.²⁶⁵

Et noe mindre viktig argument for ordningen var internasjonal kritikk på grunn av små private overføringer fra Norge til utviklingsland. Det var et resultat av at norske bedrifter fikk såpass få kontrakter. Blandede kreditter kunne øke de private overføringene, og således også være et verktøy for å dempe internasjonal kritikk.²⁶⁶ Hvor problematisk denne kritikken egentlig var er usikkert, men den ble oppfattet som ubehagelig, og norske myndigheter vektla den når den argumenterte for opprettelsen av blendede kreditter.

Regjeringen gikk også inn på negative sider ved blendede kreditter. Ordningen kunne føre til en vridning av prioriteringene i mottakerlandene, fra de kvalitativt beste og høyest prioriterte prosjektene til de best finansierte prosjektene. Grunnen var at mottakerlandene kunne bli fristet til å velge prosjektene som var billigst å gjennomføre fremfor de som var mest nyttige. Det ble også nevnt at ordningen kunne skape sin egen etterspørsel og føre til mer forhandlingsøkonomi i norsk økonomi.²⁶⁷ Dette og andre motforestillinger vil jeg komme tilbake til senere i kapittelet.

6.1.3 Arbeidet frem mot en stortingsproposisjon

Allerede i Stortingsmelding nr. 35 (1980-81) ble det varslet at det var aktuelt å innføre en ordning med blendede kreditter. En arbeidsgruppe ble satt ned våren 1981 for å vurdere spørsmålet. Arbeidsgruppen hadde en klar overvekt av organisasjoner som jobbet med næringslivet og eksport.²⁶⁸ Arbeidsgruppens oppgave var å utrede en rekke spørsmål om hvordan en eventuell ordning skulle se ut. Sentrale spørsmål var om blendede kreditter kunne regnes som ODA, hvor mye av ordningen bistandsbudsjettet skulle dekke, om hvilke land ordningen skulle brukes, i samt flere budsjettekniske spørsmål. Arbeidsgruppen skulle selvfølgelig også uttale seg om hvorvidt blendede kreditter i det hele tatt burde innføres.²⁶⁹

Gruppens mandat omtalte ikke bistandshensyn. Fokus på at dette skulle være en bistandsordning var likevel tydelig i arbeidsgruppens arbeid. I et tidlig utkast står det for eksempel at "[f]ormålet er [...] at man ved hjelp av bistandsmidler kan få i stand overføringer til utviklingsland, som det ellers ikke ville være mulig å få til.[...] Det må være et vilkår at slik eksport har en utviklingsfremmende virkning", med henvisning til kriteriene for

²⁶⁵ St. prp. nr. 51 (1984-85):1-3; St. meld. nr. 36 (1984-85):64.

²⁶⁶ St. meld. nr. 36 (1984-85):64; Pharo 2008:80.

²⁶⁷ St. prp. nr. 51 (1984-85):4.

²⁶⁸ Arbeidsgruppen bestod av representanter fra HD, ID, UD, Norges Eksportråd, Eksportfinans a/s, NI, LO og Norad. I mitt kildemateriale er Eksportrådet og LO fraværende, og vil derfor ikke bli nevnt.

²⁶⁹ Rapport fra arbeidsgruppen om blendede kreditter. 04.82. UD 37 5/3, B 17.

utviklingsfremmende effekt.²⁷⁰ Dette var føringer som begrenset bruken av blandede kreditter. Samtidig var det imidlertid klart at ordningen ville bli bundet til norske varer, og at å øke norske leveranser til utviklingsland var en vesentlig grunn til opprettelsen. Det ble også antydnet at ordningen kom til å gjelde *alle* utviklingsland, da de fattigste landene ikke ville være kredittverdige. Likevel skulle de fattigste landene prioriteres hvis det var konkurranse om midlene.

Arbeidsgruppen fremla sine konklusjoner våren 1982. Ordningen ble utredet videre i et statssekretærutvalg, før regjeringen drøftet emnet våren 1983. I juni ble Willochregjeringen utvidet med KrF og Senterpartiet, og det ble opprettet et bistandssekretariat ledet av Reidun Brusletten og Odd Jostein Sæter (begge KrF). De greide å utsette prosessen med blandede kreditter, og inkluderte ordningen i arbeidet med regjeringens prinsippmelding om bistand.²⁷¹ Denne meldingen ble lagt frem i oktober 1984, men behandlingen ble utsatt. Det førte til at regjeringen fremmet blandede kreditter i en egen proposisjon i januar 1985.²⁷² Proposisjonen ble ferdig behandlet og vedtatt av Stortinget i juni samme år. Blandede kreditter var altså en prosess som ble startet av Arbeiderpartiet, fortsatt av Høyre, og fullført av en borgerlig regjering med en bistandsminister fra KrF.

6.1.4 Ulike syn på blandede kreditter og innspill til utforming av ordning

Som nevnt ovenfor hadde arbeidsgruppens en overvekt av næringslivsrepresentanter. Men i særuttalelser og innspill til utkast fant jeg en større bredde i argumenter enn jeg først hadde antatt. Den hardeste motstanden mot blandede kreditter kom faktisk fra Handelsdepartementet (HD). Mest positive var Industridepartementet (ID) og Norges Industriforbund (NI).

Industridepartementet (ID) fokuserte sin argumentasjon på det behovet det mente norsk næringsliv hadde for en slik ordning, for å kunne konkurrere internasjonalt med bedrifter som fikk lignende støtte i sine hjemland. Det hevdet at norsk industri egentlig var konkurransedyktige innen flere sektorer. Samtidig stilte ID krav: blant annet skulle kredittene kunne finansiere både eksport av kapitalvarer og investeringer der norske interesser var involvert, og at de norske ordningene måtte bli minst like gunstige som ordninger i andre land.²⁷³ Norges Industriforbund (NI) brukte den samme argumentasjonen som ID. Samtidig fokuserte det mye på næringslivets påståtte engasjement for utviklingslandene, og disse

²⁷⁰ Forslag til ordning for blandede kreditter. Utkast til kapittel 7, 02.10.81. UD 37 5/3, B 16.

²⁷¹ Samtale med Odd Jostein Sæter, 16.04.09; St. meld. nr. 36 (1984-85).

²⁷² St. prp. nr. 51 (1984-85).

²⁷³ ID (T. Tamburstuen) til UD 12.02.81. UD 37 5/3, B 16; ID (A. Ingebrigtsen) til UD, notat 07.06.82. UD 37 5/3, B 17.

landenes behov for norsk teknologi. De gav uttrykk for at utviklingslandene hadde mer å tjene på norske blandede kreditter enn det norske bedrifter hadde.²⁷⁴ NI sin argumentasjon kan vanskelig oppfattes som noe mer enn uttrykk for partsinteresser. Men også ID virket nærmest ensidig positive til blandede kreditter, og ingen av dem reflekterte over hvordan blandede kreditter forholdt seg til den resterende bistanden.

Eksportfinans A/S var også positivt innstilt til en ordning med blandede kreditter. Deres hovedargument var erfaringene med norske bedrifter i internasjonale anbudsrunder. Eksportfinans sin erfaring var at norske bedrifter stort sett var konkurransedyktige, slik ID hevdet, men at bedriftene ikke nådde opp nettopp på grunn av andre lands tilsvarende konkurransevridende ordninger.²⁷⁵ Eksportfinans så derfor blandede kreditter som et nødvendig tiltak for at norske bedrifter skulle kunne konkurrere internasjonalt, og var altså helt på linje med ID og NI. Samtidig var Eksportfinans langt mer nyansert enn ID og NI. Eksportfinans understreket viktigheten av en streng utvelgelse av støttede prosjekter. Dette var viktig både fra et utviklings-, industripolitisk og økonomisk perspektiv. Utviklingseffekt ble bare oppnådd hvis prosjektet var tilpasset mottaker. Og bare hvis leveransen var vellykket og mottaker var fornøyd kunne norske bedrifter oppnå goodwill og skape seg et marked. Samtidig var både mottakers evne og vilje til å betale tilbake avhengig av prosjektets kvalitet. Det minst utviklingsfremmende ville være å hjelpe utviklingsland i gang med tapsprosjekter. Streng utvelgelse av prosjekter og kvalitetssikring var derfor essensielt, påpekte Eksportfinans.²⁷⁶ Dette elementet ble også ivaretatt i den endelige proposisjonen. Den stilte som forutsetning at prosjektene skulle ha en klart utviklingsfremmende profil og være prioritert av mottakerlandet. Dette var også forsøk på å hindre dreining fra de kvalitativt beste og høyest prioriterte prosjektene til de best finansierte prosjektene. De samme utviklingsfremmende kriterier skulle gjelde for blandede kreditter som for låneordningen. Det viktigste kriteriet var at prosjektene var lønnsomme og bærekraftige.²⁷⁷ Eksportfinans presiserte også behovet for anbudsrunder og grundig prisvurdering for å hindre at bedrifter skrudde opp prisen på varene.²⁷⁸

Handelsdepartementet (HD) mente at på kort sikt ville blandede kreditter kunne øke norsk eksport, og det var positivt. Men samtidig ville det være et ”meget dyrt

²⁷⁴ NI (K. Lofstad) til UD, 28.05.82. UD 37 5/3, B 17; NI (K. Lofstad) til U.kom, 07.12.84. Referat fra møte mellom NI og U.kom, 10.04.85. St. ark. Mappe St. meld. nr. 36.

²⁷⁵ Denne problemstillingen blir bekreftet også av Hans Henrik Thaulow (Norad) og Per Stavnum (UD/DUH), i samtale henholdsvis 05.02.09 og 29.01.09; Se også Fraser 2008:229.

²⁷⁶ Eksportfinans (FOB) til UD, 24.01.84. UD 37 5/3, B 20.

²⁷⁷ St. prp. nr. 51 (1984-85):4.

²⁷⁸ Eksportfinans (FOB) til UD, 24.01.84. UD 37 5/3, B 20.

eksportfremmende virkemiddel”.²⁷⁹ Det burde finnes bedre løsninger, hevdet de. Mer alvorlig var likevel potensielle langsiktige konsekvenser. HD mente at hvis det ble etablert kundeforhold med subsidierte priser, ville det gjøre senere salg vanskelige. Kundene ville da være vant til lavere priser. Dette var en klar avvisning av et av argumentene for blandede kreditter, nemlig at kredittene kunne brukes i en overgangsfase før mottakerlandene kom opp på et mer utviklet nivå. HD ønsket isteden å tenke langsiktig, og forsøke å skape reelle markeder for norsk eksport. Samtidig mente HD at blandede kreditter ville gi enkelte næringer kunstige fordeler ved at disse kunne nyte godt av gunstige eksportordninger. Dette mente de innebar en økning av forhandlingsøkonomi i norsk økonomi, istedenfor at rene markedsprinsipper skulle gjelde.²⁸⁰ Dette mente HD på sikt ville være negativt for Norges næringsøkonomiske utvikling. De mente også at norske bedrifter ville gamble med usikre prosjekter når deres egen risiko sank, og dermed øke statens risiko.²⁸¹ Med denne skepsisen som begrunnelse fremmet HD et forslag om ”matching”, heller enn en etablert ordning med blandede kreditter. Matching ville bety at gunstige kreditter bare ville bli tilbudt hvis konkurrenter av de norske bedriftene tilbydde tilsvarende kredittløsninger. Det ville kunne begrense bruken av kredittene.²⁸² Både UD og Eksportfinans avviste en slik løsning, ikke ut i fra intensjonen, men fordi det ville bli meget vanskelig å gjennomføre i praksis. Dette innrømmet også HD. Grunnen var at norske bedrifter da ville måtte vente med å søke om blandede kreditter til konkurrentene hadde lagt inn sitt bud. Den norske bedriftens bud ville derfor bli meget forsinket og trolig ikke ferdig i tide.²⁸³

Regjeringen fulgte ikke HDs forslag. Jeg vil likevel påstå at proposisjonen hadde et visst preg av matching. For eksempel ble det bestemt at ordningen bare skulle benyttes innen sektorer hvor det kunne forventes at konkurrenter til norske bedrifter tilbød lignende finansiering. Det ble også vedtatt at norske kreditttilbud ikke skulle være høyere enn eventuelle konkurrenters tilbud (, men heller ikke lavere). Ordningen skulle også bare benyttes i sammenheng med internasjonale anbudsrunder og regelen med maksimalt 10 prosent overpris på den norske varen skulle gjelde også for blandede kreditter.²⁸⁴ Disse

²⁷⁹ HD (A. Langeland) til UD, notat 03.06.82. UD 37 5/3, B 17.

²⁸⁰ Forhandlingsøkonomi innebar at næringslivet ikke bare opererte på markedsvilkår, men at staten sørget for at bedriftene kunne selge så billig at de fikk kjøpere.

²⁸¹ HD (A. Langeland) til UD, notat 03.06.82. UD 37 5/3, B 17; S. tid. b7 s. 2641 (1981-82), handelsminister A. Skauge om blandede kreditter.

²⁸² HD (A. Langeland) til UD, notat 03.06.82. UD 37 5/3, B 17.

²⁸³ UD (E. Bugge) til utenriksministeren, notat 05.04.82. UD 37 5/3, B 18; Eksportfinans (FOB) til UD, notat 24.01.84. UD 37 5/3, B 20.

²⁸⁴ St. prp. nr. 51 (1984-85):4,6.

unntakene gjorde at blandede kreditter ikke kunne brukes uten begrensninger, og gav ordningen et preg av matching.

HD sin kritikk mot ordningen fortsatte gjennom hele prosessen frem mot en proposisjon. Og gjennom hele prosessen ble HD forsøkt overtalt (av blant annet UD) til å begrense sine kritiske særuttalelser. Men uten resultat. Særuttalelsene ble stående, og er også å finne i innstillingen til Stortinget.²⁸⁵

Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) var ikke en del av arbeidsgruppen, men var invitert til å komme med innspill. Det var kritisk, og mente blandede kreditter var en lite effektiv form for bistand. Viktigere for instituttet var likevel at en slik ordning i liten grad ville tjene andre enn enkelte store norske bedrifter. GIEK ville heller utbedre de alminnelige kredittordningene som kunne brukes i de nyindustrialiserte landene (NIC). Dette ville være mer attraktivt for flere norske bedrifter, hevdet det. GIEK påpekte også den internasjonale enigheten om å bygge ned blandede kreditter.²⁸⁶

Heller ikke utenriksdepartementet (UD) var utelukkende positiv til blandede kreditter, men de var ikke enig i HD og GIEK sine vurderinger. UD var enige i at ordningen svekket eksport til utviklingsland på vanlige vilkår, men på grunn av andre lands blandede kreditter var denne eksporten allerede liten. Blandede kreditter ville derfor ikke ødelegge noe, men åpne for mer eksport. UD var også uenig i at blandede kreditter ville føre til mer forhandlingsøkonomi, da det skulle være strenge krav til prosjektene. Ordningen ville heller ikke bli så dyr som HD fryktet, hevdet UD. Likevel, UD var positiv til opprettelsen av ordningen ført og fremst fordi det mente utviklingslandene virkelig ønsket denne ordningen velkommen.²⁸⁷ Også Norad og DUH var i stor grad positive til blandede kreditter. Grunnen var at de så blandede kreditter som en katalysator for å øke overføringene til utviklingsland. Blandede kreditter ville for eksempel muliggjøre finansieringen av store prosjekter i utviklingsland med en begrenset bruk av bistandsmidler.²⁸⁸ Men Norad var lenge kritiske til hvordan ordningen var tenkt utformet. Det mente at tidlige utkast var for lite bistandsorientert, og i for stor grad orientert mot bunden bistand og eksportstøtte til norske bedrifter. Senere virket Norad relativt fornøyd med resultatet, på tross av at ordningen til dels stod i motsetning

²⁸⁵ UD til regjeringens medlemmer, notat 29.03.82. UD 37 5/3, B 18; UD (E. Bugge) om arbeidsgruppens fremdrift, notat 05.04.82. UD 37 5/3, B 18; UD (T. P. Svennevig) til St.sek.utv, notat 21.03.83. UD 37 5/3, B 18.

²⁸⁶ H. Kringstad i møte om blandede kreditter 25.01.84, referat. UD 37 5/3, B 20.

²⁸⁷ UD (E. Bugge) til u.min, notat 05.04.82. UD 37 5/3, B 18.

²⁸⁸ Norad (B. Lenth) til UD, notat 04.06.82. UD 37 5/3, B 17; DUH (B. Lenth) til UD, notat 29.02.84. UD 37 5/3, B 20; UD (E. Bugge), notat om arbeidsgruppen, 05.04.82. UD 37 5/3, B 18; DUH (O. J. Sæther) til St.sek.utv, notat 15.06.84. UD 37 5/3, B 20; Denne siden ved blandede kreditter ble understreket av både Oskar Oskarsson og Per Stavnum, i samtaler henholdsvis 22.01.09 og 29.02.09.

til enkelte bistandsprinsipper. For Norad var det viktig å fokusere på de utviklingsfremmende aspektene. For eksempel foreslo det at hvis nytteeffekten av et prosjekt var stor for mottakerlandet, burde også gavebeløpet kunne økes. Dette ble også gjort flere ganger.²⁸⁹ For Norad var mulige samarbeid mellom norsk næringsliv og utviklingslandene mer en positiv tilleggseffekt enn et mål.

Mellomkirkelig Råd og Idégruppen var også engasjert i motstanden mot blandede kreditter. Deres første formaninger mot ordningen kom allerede før arbeidsgruppen var satt sammen. De gjentok motstanden mot blandede kreditter gjennom hele perioden. Mye av det de påpekte var punkter som også den endelige proposisjonen nevnte som negativt. Blandede kreditter kunne medføre elementer av forhandlingsøkonomi, det kunne vri næringslivets prioriteringer, det stod i kontrast til enkelte prinsipper for bistanden, og det kunne svekke Norges posisjon i OECD hvor Norge hadde jobbet hardt mot blandede kreditter. Først og fremst var likevel Mellomkirkelig Råd og Idégruppen opptatt av at blandede kreditter ikke var bistand og derfor heller ikke hørte til på bistandsbudsjettet. Hvis blandede kreditter først skulle innføres burde det bli finansiert og administrert av Handelsdepartementet, mente Mellomkirkelig Råd og Idégruppen.²⁹⁰

Som vi kan se var det en viss forskjell i argumentasjonen, både blant de som var for og de som var mot blandede kreditter. ID og NI var nærmest utelukkende positive. De inkluderte en viss argumentasjon for utviklingslands behov, men fokuserte på norsk næringslivs interesse for en slik ordning. Eksportfinans hadde samme fokus, men var ikke like udelt positiv og kom med en rekke advarsler. Samtidig viste det en interesse for utviklingslandenes behov. HD og GIEK argumenterte relativt likt, men var mer kritiske. Samtidig virket også de lite opptatt av den bistandmessige siden av saken. UD, Norad, Mellomkirkelig Råd og Idégruppen hadde helt andre argumenter og skilte seg fra de ovenfor nevnte. Selv om også andre til en viss grad nevnte utviklingslandenes interesser, var det bare disse fire som hadde utviklingslandene som utgangspunkt for sin argumentasjon. For dem var utviklingslandenes interesser det viktigste. Vi kan spørre oss hvorfor det var så lite fokus på hva som var bra for utviklingslandene, når utgangspunktet var en bistandsfinansiert ordning rettet mot utviklingsland. Dette bygger opp om inntrykket av at ordningen først og fremst var til for næringslivet. Måten aktørene argumenterte gir samtidig det samme inntrykket som mitt

²⁸⁹ Samtale med Oskar Oskarsson, 22.01.09.

²⁹⁰ Idégruppen (A. Sommerfeldt) til U.kom, 27.02.85. St. ark. Mappe St. meld. nr. 36 (1984-85); Mellomkirkelig Råd (T. Bakkevig) til U.kom, 13.03.85. St. ark. Mappe St. meld. nr. 36 (1984-85); Samtale med Atle Sommerfeldt, 14.01.09; At HD skulle administrere blandede kreditter var et artig innspill, da heller ikke HD ønsket ordningen.

førsteinntrykk av arbeidsgruppen, at den hadde en klar overvekt av representanter for næringslivet. Argumentasjonen speilet aktørenes bakgrunn, men i motsetning til hva jeg antok gav ikke det utslag i en lik oppfatning av blandede kreditter.

6.1.5 OECD-reglene for blandede kreditter og offentlig utviklingshjelp

Blandede kreditter var tenkt finansiert over bistandsbudsjettet. OECD hadde regler for blandede kreditter som Norge skulle forholde seg til. Hvis den norske ordningen ikke forholdt seg til OECDs krav, ville ikke utgiftene bli godkjent som offentlig utviklingshjelp (ODA). Det kunne føre til stor motstand mot ordningen generelt og finansieringsmåten spesielt. De viktigste punktene til OECD var at a) mottakerlandet hadde prioritert det bestemte prosjektet, for å hindre en vridning fra høyeste prioriterte prosjekter til best finansierte prosjekter; b) at kredittvilkårene ble tilpasset mottakerlandets økonomisk forhold, for å motvirke forgjelding; c) at giverlandene måtte ”sterkt begrense” bruken av blandede kreditter i nyindustrialiserte land (NIC) og andre velstående utviklingsland, da ODA ellers kunne bli et utvannet begrep; og d) hindre overprising og benytte anbud i størst mulig grad.²⁹¹

Det var et par usikkerhetsmomenter utover de ovenfor nevnte punktene, og det var arbeidsgruppens oppgave å avklare disse. Dette gjaldt hvor stor andel av prosjektene med blandede kreditter som ville bli godkjent av OECD. Ville bare gaveandelen eller hele leveransen bli godkjent som ODA? Og hva med eventuelle tap? Ville inndekking av disse bli godkjent som ODA?

At selve gaveelementet ville bli godkjent, var det lite tvil om. Denne ville fungere som annen utviklingshjelp, en tosidig overføring etter avtale mellom giver- og mottakerland. Gaveelementet ville derfor bli godkjent som ODA hvis leveransene ellers levde opp til generelle bistandspremisser (typer land, vare etc.). Men det var noe usikkert hvor stor del av de totale overføringene gaveandelen måtte utgjøre for at det skulle bli godkjent som ODA. I tidlige notater ble det antatt å være mellom 15 og 25 prosent. Senere ble det klart at det måtte være minst 25 prosent. Dette ble imidlertid satt ned til 20 prosent i 1982.²⁹² I den endelige proposisjonen gikk regjeringen likevel inn for at gaveelementet skulle ligge på 25 prosent for å øke den bistandsmessige siden ved ordningen. Regjeringen forutsatte også at bare prosjekt som medførte at hele gavebeløpet kvalifiserte som ODA skulle få støtte. Gavebeløpet skulle

²⁹¹ St. meld. nr. 36 (1984-85):76.

²⁹² OECD-delegasjonen i Paris til UD, telex 14.05.82. UD 37 5/3, B 17; OECD-delegasjonen i Paris til UD, telex 18.10.82. UD 37 5/3, B 18.

overføres som tosidig bistand, og kunne gis enten som rentesubsidier eller for å senke innkjøpsprisen.²⁹³

Det var mer usikkert om også resten av overføringene, altså den andelen som det ble gitt kreditt for, kvalifiserte som ODA. Tidlige signaler fra OECD var at under visse vilkår kunne begge deler godkjennes som ODA, men at de fleste land likevel bare førte opp gaveelementet som ODA.²⁹⁴ Senere ble det klart at den delen som ikke var bistandsfinansiert (men gitt kreditt for) ikke under noen omstendigheter kunne godkjennes som ODA.²⁹⁵ Det gjorde det mindre fristende å bruke ordningen. Dekning av tap på gitte kreditter var også et viktig moment. Dette var ikke et tema for arbeidsgruppen, men spørsmålet ble heftig diskutert senere, spesielt i forbindelse med omleggingen av særordningen for utviklingsland. Det var tidlig klart at dekking av tap ikke ville kvalifisere som ODA. Det var derfor vanskeligere å argumentere for at bistandsbudsjettet skulle ta disse utgiftene. Som vi så i forrige kapittel, det var likevel sterke krefter innen regjering og Stortinget som ønsket en slik løsning.

Under arbeidet ble det samtidig klart at den svenske modellen for blandede kreditter, som Norge hadde tenkt å følge, hadde ”konseptuelle svakheter”. Modellen var for sterkt preget av eksportsubsidiering fremfor bistand, og den brøt derfor med OECDs kriterier for ODA. Gaveandelen kunne fortsatt bli godkjent som ODA, men ordningen var så i gråsonen at Sverige allerede vurderte endringer i sin ordning. Det ble derfor konkludert med at det var uheldig hvis Norge kopierte en ordning svenskene ikke fant tilfredsstillende.²⁹⁶

Enda noe senere kom det frem at Sverige, sammen med Vest-Tyskland, forsøkte å endre OECDs regler, slik at hele beløpet kunne godkjennes som ODA hvis gaveelementet var over 25 prosent. Norge forsøkte å stoppe slike endringer, da de mente dette ville utvanne ODA som begrep. Hvis det ikke lot seg gjøre å stoppe endringene, vurderte Norge likevel å ha samme praksis for å opprettholde lignende ”ODA-performance”. Samtidig kom det frem at Sverige regnet med å kutte i bistandsbudsjettet hvis disse regelendringene ble gjennomført, da en endring ville gjøre det mulig å opprettholde høye bistandstall uten å ha store statlige overføringer.²⁹⁷ OECDs regler ble ikke endret slik Sverige og Vest-Tyskland ønsket.

Det virker klart at norske myndigheter ønsket å forholde seg til OECDs retningslinjer. Det virker også klart at myndighetene ønsket å fortsette arbeidet for strengere regler for bruken av blandede kreditter, for å sikre mottakerorienteringen og minske

²⁹³ St. prp. nr. 51 (1984-85):4, 6.

²⁹⁴ OECD-delegasjonen i Paris til UD, telex 23.02.82. UD 37 5/3, B 17.

²⁹⁵ OECD-delegasjonen i Paris til UD, telex 18.10.82. UD 37 5/3, B 18.

²⁹⁶ OECD-delegasjonen i Paris til UD, telex 18.10.82. UD 37 5/3, B 18.

²⁹⁷ OECD-delegasjonen i Paris (S. Aas) til UD, rapport 27.04.83. UD 37 5/3, B 18.

konkurransesvridningen.²⁹⁸ Denne skepsisen som kom til uttrykk fra norske myndigheters side, forsterker inntrykket av at myndighetene var kritiske til blandede kreditter, men at ordningen ble innført på grunn av norske eksportinteresser.

6.1.6 Valg av mottakerland

Hva slags land blandede kreditter skulle kunne brukes i førte til en svært polarisert debatt. På den ene siden var det de som ønsket å prioritere de fattigste landene. Det måtte innebære å gi kreditt til ikke-kredittverdige land. På den andre siden var det de som ønsket å rette ordningen mot land som var av størst interesse for norsk næringsliv, nemlig de nyindustrialiserte landene (NIC). Den første formen ville enten kunne gi store tap som under skipseksportkampanjen, eller bare lite bruk av ordningen da næringslivet var mindre interessert. Den andre formen ville bryte med OECDs retningslinjer, og gjøre ordningen lite i tråd med de norske prinsippene for bistanden generelt og fattigdomsorienteringen spesielt.

Norad, DUH og UD var negative til å bruke blandede kreditter i nyindustrialiserte land. I deres argumentasjon stod bistandsprinsippene sentralt. De mente at å bruke bistandsmidler i disse landene brøt med prinsippene, og at disse landene ikke burde være mål for norsk bistand. De påpekte også at behovet for overføringer til disse landene var lite, og at bistand til de nyindustrialiserte landene ble problematisk i forhold til OECDs retningslinjer. Å gi blandede kreditter til nyindustrialiserte land ville kunne føre til problemer med å få gaveandelen godkjent som ODA, og det ville medvirke til å vanne ut ODA som begrep. På dette punktet var Norad, DUH og UD helt på bølgelengde med Mellomkirkelig Råd og Idégruppen. Alle var også kritiske til å spre bistandsmidlene utenfor hovedsamarbeidslandene, og dermed tøyte konsentrasjonsprinsippet. Men dette var noe Norad, DUH og UD tilsynelatende aksepterte, slik de aksepterte at også de andre næringslivsordningene var unntatt fra dette prinsippet.²⁹⁹

Forkjempere for en fleksibel og bredt anvendelig ordning som inkluderte NIC var aktører tilknyttet næringslivet, som Norges Industriforbund (NI), Norges Eksportråd, Industridepartementet (ID), Handelsdepartementet (HD) og GIEK. NI hevdet at å åpne for bruk av blandede kreditter i NIC var nødvendig, da det var disse landene som var de mest naturlige samarbeidspartnerne for norsk næringsliv. Det var også der de største kommersielle mulighetene var. Å inkludere NIC ville dermed både sikre at ordningen ble brukt og at

²⁹⁸ St. meld. nr. 36 (1984-85):76.

²⁹⁹ Norad (B. Lenth) til UD, notat 04.06.82. UD 37 5/3, B 17; DUH (O. J. Sæther) til St.sek.utv., notat 15.06.84. UD 37 5/3, B 20.

kreditter ble tilbakebetalt. NI var også opptatt av at de norske blandede kredittene skulle være såpass gunstige at norsk næringsliv fikk like gode vilkår som næringslivet i konkurrerende land. I deres øyne innebar dette å inkludere NIC. Særlig hvis hensikten med ordningen var å kunne etablere rent kommersielle samarbeid. Samtidig påpekte NI at de minst utviklede landene (MUL) var for risikable og krevende markeder for norsk industri.³⁰⁰

Norges Eksportråd og Industridepartementet (ID) brukte samme type argumentasjon. Norsk næringsliv burde få muligheten til å høste erfaringer fra noe mindre kompliserte land, før de eventuelt kunne utvide sin virksomhet også til noe vanskeligere land. Begge støttet samtidig et forslag om å endre på særordningen for utviklingsland, slik at blandede kreditter kunne brukes også i de ikke-kredittverdige landene.³⁰¹

Handelsdepartementet og GIEK støttet begge bruk av blandede kreditter i nyindustrialiserte land, med samme argumentasjon som Eksportrådet og ID. Blandede kreditter burde tilrettelegges mest mulig etter næringslivets behov, hvis det først skulle innføres. Samtidig frarådet de begge å bruke blandede kreditter i ikke-kredittverdige land. Dette mente de ville undergrave ordningen og ”åpne for betydelige og ukalkulerbare tapsrisiki”.³⁰² Isteden burde vanlige kredittvilkår gjelde for ordningen. For å nå de fattigste landene burde Norge heller benytte mer gavebistand. Denne skepsisen til ikke-kredittverdige land ble oppfattet som ”uforståelig” av UD. Det var jo nettopp de fattigste landene som skulle være målet for bistandsmidlene. Det mente skepsisen muligens skyldtes frykt for ny skipseksportkampanje.³⁰³

Det både HD, GIEK og de andre aktørgruppene påpekte, var et viktig poeng: Blandede kreditter var ikke en ordning som var tilpasset de fattigste landene, for ordningen forutsatte kredittverdige kjøpere. Derfor burde kanskje ordningen rettes mot eksport til de mer utviklede landene. Men når ordningen først var plassert på bistandsbudsjettet og skulle bli administrert av Norad, burde den også utformes som en bistandsordning og følge bistandsprinsippene. For bistandsmidlene burde bruke til bistandsformål. Muligens hadde det vært mer hensiktsmessig å plassere ordningen et annet sted, for eksempel på HDs budsjett. Med en annen administrering og finansiering kunne ordningen utformes og fungere etter næringslivets egne

³⁰⁰ NI (K. Lofstad) til U.kom 07.12.84. St. ark. Mappe St.meld. nr. 36 (1984-85); NI (K. Lofstad) til UD 28.05.82. UD 37 5/3, B 17.

³⁰¹ Eksportrådet (E. Magnussen) til UD, notat 01.06.82. UD 37 5/3, B 17; ID (A. Ingebrigtsen) til UD, notat 07.06.82. UD 37 5/3, B 17.

³⁰² HD (A. Langeland) til UD 03.06.82. UD 37 5/3, B 17; GIEK (W. Solberg) til UD 11.06.82. UD 37 5/3, B 17.

³⁰³ UD (E. Bugge) til u.min, notat 05.04.82. UD 37 5/3 B 18; Arne Synnes sier seg enig i at skipseksportkampanjen satt i departementet, og gjorde det kritisk til kredittløsninger som blandede kreditter, uten samtidig å ha strenge krav til kredittverdighet. Samtale med Arne Synnes, 09.02.09.

premisser. Hvorfor ordningen ikke fikk en slik plassering, blir ikke presisert i kildene jeg har studert. Men en mulig årsak til hvorfor det ble som det ble var den trange økonomiske situasjonen. Inntektene fra oljen ble ikke som forventet på grunn av fallende oljepriser og handelsoverskuddet sank, og arbeidsløsheten var delvis stigende. Samtidig passerte bistandsbudsjettet 1 prosent av BNP. Og som skrevet tidligere, en slik økning åpnet for bistand i samarbeid med næringslivet, rettet mot utviklingslandenes produktive sektorer. En plassering av blandede kreditter på bistandsbudsjettet var således å slå to fluer i en smekk. Eksportnæringen ble styrket samtidig som bistandsbudsjettet kunne økes.³⁰⁴

Denne dobbelte målsetningen med blandede kreditter medførte et kompromiss om bruken av blandede kreditter. I den endelige stortingsproposisjonen ble det foreslått at blandede kreditter skulle kunne brukes i alle utviklingsland. En langsiktig målsetning var likevel å nå de fattigste landene. Samtidig skulle bistandsmyndighetene være restriktive med bruk av blandede kreditter i NIC og andre land med betalingsbalanseoverskudd. Og ved konkurranse om midlene skulle de fattigste landene prioriteres. Men å nå de fattigste landene var en langsiktig målsetning som ikke skulle tvinges i gjennom tidlig, men gradvis, ettersom næringslivets kompetanse økte. Til å begynne med ville det være naturlig å ”starte i noe mindre vanskelige land.”³⁰⁵ Dette var altså argumentasjon helt på linje med næringslivsorganisasjonenes innspill. Da ordningen ble vedtatt var dette tydeligvis også et kompromiss som tilfredstilte politikerne. Ordningen var også helt i tråd med OECDs retningslinjer. Samtidig åpnet det for mye tolkning og skjønn for byråkratene i de saksbehandlende direktorater.

6.1.7 Bundet bistand

Blandede kreditter medførte bundet bistand. Eller som det står i proposisjonen, midlene ble ”knyttet til kontrakter for norske firma”.³⁰⁶ Ordningen skulle bare benyttes hvis leverandøren var norsk, og maksimalt 30 prosent av totalleveransen kunne komme fra et annet land. I proposisjonen ble ikke dette problematisert, men ensidig fremstilt som positivt for norsk eksportnæring. Det er som om prinsippet om ubundet bistand ikke var relevant i denne

³⁰⁴ Både O. Oskarsson og P. Stavnum antydte at bistandsbudsjettets størrelse, og den politiske umuligheten det var å kutte det, var årsaken til at blandede kreditter ble plassert her. A. Synnes mente dette nok var en del av forklaringen, men ikke hele. O. J. Sæter var ikke enig i denne påstanden. Samtale med Oskar Oskarsson, 22.01.09; Samtale med Per Stavnum, 29.01.09; Samtale med Arne Synnes, 09.02.09; Samtale med Odd Jostein Sæter, 16.04.09

³⁰⁵ St. prp. nr. 51 (1984-85):5; Se også Eriksen 1987 (a):176-177; Det aller meste ble gitt til mellominntektsland og veldig lite gikk til MUL. Det som ble gitt til MUL var stort sett fullfinansiert over bistandsbudsjettet. Samtale med Oskar Oskarsson, 22.01.09. Oskarsson hevder også at målet om å bruke blandede kreditter i de fattigste landene verken var realistisk eller gjennomførbart.

³⁰⁶ St. prp. nr. 51 (1984-85):1.

sammenhengen. På samme måte var det i prosessen forut for proposisjonen. Bundet bistand var i liten grad en problemstilling som ble tatt opp. Norad og DUH uttalte en viss skepsis til bindingen, men i kildene later det til at de ikke kjørte hardt på denne saken. De gir inntrykk av å ha hatt en pragmatisk innstilling til prinsippet, og heller fokusert på de potensielt utviklingsfremmende sidene ved ordningen.³⁰⁷ Det kan ha vært nyttig i denne saken. Effekten av prosjektene var uansett det viktigste. Derfor kunne Norad og DUH la ubundetheten gå tapt mot å få en ordning som likevel i stor grad fungerte som utviklingshjelp. Samtidig var bindingen hele hensikten med å innføre blandede kreditter, og derfor ikke et diskusjonstema. Bindingen skulle bedre konkurranseforholdene for norske bedrifter. Uten binding ville ikke ordningen blitt etablert.³⁰⁸ Det var også derfor næringslivsorganisasjonene ivret for ordningen.³⁰⁹ Ved heller å fokusere på andre sider ved ordningen kunne Norad og DUH få en ordning som, etter deres oppfatning, likevel fungerte rimelig godt.

6.1.8 Garantiansvar og budsjettspørsmål

Ordningen med blandede kreditter skulle ligge under budsjettområde 03 Utviklingshjelp. I prøveperioden på tre år skulle 50 millioner kroner årlig bevilges, og være overførbare. Det første året skulle midlene tas fra kapittelet for *ymse hjelpetiltak* og flyttes til det nye kapittelet *samarbeid med næringslivet; blandede kreditter*. Bistandsbudsjettet økte altså ikke, det var en omdisponering av midler. Utover de årlige 50 millioner kroner skulle det være mulig å gi tilsagn på opptil 50 millioner kroner ekstra, da GIEK regnet med en del frafall av gitte tilsagn. Tilsagnsrammen ble således 100 millioner kroner. Det ble også foreslått at ordningen i prøveperioden bare skulle omfatte kontrakter på mellom 10 og 50 millioner kroner.³¹⁰

Regjeringen åpnet for bruk av blandede kreditter både over den ordinære kredittordningen og over særordningen for utviklingsland. Alle søknader skulle først vurderes av GIEK, som avgjorde om mottakerne var kredittverdige. Det skulle gi et fokus på klienter som kunne tilbakebetale lånene, og således begrense tap. Det var deretter Norad sin oppgave å vurdere om prosjektet var utviklingsfremmende, og om den politiske risikoen tilsa bruk av den ordinære eksportkredittordningen eller særordningen.³¹¹

I proposisjonen ble det ikke avklart hvordan eventuelle tap skulle belastes. Det er likevel nærliggende å gå ut fra at det fungerte som med andre eksportkreditter, da blandede

³⁰⁷ Norad (B. Lenth) til UD, notat 04.06.82. UD 37 5/3, B 17; HD, referat 25.01.84. UD 37 5/3, B 20.

³⁰⁸ Ruud og Kjerland 2003:44; Borger Lenth sier seg enig i dette. Samtale 10.12.08.

³⁰⁹ ID (A. Ingebrigtsen) til UD 07.06.82. UD 37 5/3, B 17; Norges Eksportråd (A. Langeland) til U.kom 12.12.84. UD 37 5/3, B 20.

³¹⁰ St. prp. nr. 51 (1984-85):7.

³¹¹ St. prp. nr. 51 (1984-85):6-7.

kreditter i praksis bare var en utvidelse av disse. Om særordningen ble benyttet ville GIEKs bistandsfinansierte tapsfond bli belastet, mens hvis den ordinære ordningen ble benyttet ville Handelsdepartementet få regninga.

6.1.9 Stortingets behandling av blandede kreditter

Proposisjonen om blandede kreditter ble behandlet av utenrikskomiteen og i Stortinget våren 1985. I utenrikskomiteen var det bare Hans Hammond Rossbach (V) som gikk imot proposisjonen. Venstres ankepunkt mot blandede kreditter bygde på at de mente at blandede kreditter brøt med prinsippene for bistanden. Ordningen medførte bundet bistand og den var i liten grad fattigdomsorientert. Derfor mente de det ble helt feil å finansiere en slik ordning over bistandsbudsjettet. Venstre mente også at behandlingen av blandede kreditter burde ha ventet og blitt behandlet sammen med prinsippmeldingen, Stortingsmelding nr. 36 (1984-85). Rossbach gjorde et poeng ut av at stortingsmeldingen hadde gjentatt ubundet bistand og fattigdomsorientering som fortsatt viktige prinsipper for norsk bistand. Han mente det var et paradoks at regjeringen fremmet disse synspunktene i stortingsmeldingen, når blandede kreditter var et klart brudd på disse prinsippene.³¹²

Både i innstillingen og under stortingsdebatten vektla regjeringspartienes representanter³¹³ de positive sidene ved ordningen. Blandede kreditter ville øke overføringene til utviklingslandene. De hevdet videre at ordningen selvfølgelig skulle følge prinsippene for bistanden og prioritere de fattigste landene. I tillegg ville ordningen også være positivt for norsk eksport og utligne andre lands handelsvridende ordninger.³¹⁴ Det er verdt å merke seg at de konsekvent la mest vekt på de bistandsrelaterte aspektene ved ordningen. Det ble ikke nevnt at ordningen medførte bundet bistand, og altså brøt med prinsippet.

Arbeiderpartiets representanter³¹⁵ kom med mye av den samme kritikken som Rossbach hadde kommet med. De påpekte at det var uheldig å ta blandede kreditter ut av helheten som prinsippmeldingen gav. De stilte seg også kritisk til at mellominntektsland kunne prioriteres i oppstarten av ordningen. Dette mente de brøt med prinsippene om konsentrasjon og fattigdomsorientering. Representantene påpekte også at dekning av tap ikke ble godkjent som ODA, og at dette derfor burde bli dekket over HDs budsjett. Men representantene gikk ikke inn på at blandede var et brudd med prinsippet om ubundet bistand.

³¹² Innst. S. nr. 312 (1984-85):5-6; S. tid. b7 s. 4774-4785 (12.06.85).

³¹³ J. Aano (KrF), J. Benkow, H. U. Lied, J. Petersen og G. Værnø (alle H) og J. Buttedahl (Sp) satt i U.kom.

³¹⁴ Innst. S. nr. 312 (1984-85):2-3; S. tid. b7 s. 4774-4785 (12.06.85).

³¹⁵ G. H. Brundtland, K. M. Fredheim, E. Førde, G. Hansen og L. Aasen satt i U.kom.

Selv om de altså var kritiske til ordningen, gikk Arbeiderpartiet likevel inn for en prøveordning.³¹⁶

I stortingsforhandlingene gikk Liv Aasen (Ap) krast ut mot KrF, og uttalte at de umulig kunne støtte innføringen av blandede kreditter, særlig fordi dette medførte en oppmykning av fattigdomsorienteringen. Aasen påpekte også at det var et paradoks at Norge opprettet en slik ordning samtidig som vi kjempet mot det i OECD.³¹⁷ Hun fikk svar fra blant annet bistandsminister Reidun Brusletten (KrF). Brusletten gjentok regjeringens argumenter om at ordningen skulle følge prinsippene for bistanden samt OECDs retningslinjer for blandede kreditter, og at å stille fattige land først i køen ville sikre en fattigdomsorientering. Samtidig skulle Norge fortsatt jobbe for å begrense bruken av blandede kreditter internasjonalt.³¹⁸ Hun nevnte ikke noe om bindingen av bistanden. Det gjorde heller ikke Jakob Aano (KrF), ordfører for saken. Måten Brusletten og Aano uttalte seg på antyder at KrF var fornøyd med hvordan ordningen var blitt seende ut. Dette var også delvis tilfelle, men innleggene overskygget at dette var en kompromissløsning som KrF egentlig var mot.³¹⁹

Under stortingsdebatten uttalte både Stein Ørnhøi (SV) og Bjørn Erling Ytterhorn (FrP) seg i lignende former som Rossbach og Venstre. De uttalte missnøye med måten ordningen var utformet, med sammenblanding av kreditter og bistand. Men de konkluderte forskjellig. Ørnhøi stemte i mot det han kalte ”fordekt subsidiering av norsk næringsliv”. Et reelt samarbeid med næringsliv i utviklingsland ville vært noe annet. Ytterhorn støttet proposisjonen på tross av skepsisen, da det var en omfordeling av bistandsmidler som kom norsk næringsliv til gode.³²⁰

Et relativt stort flertall av stortingsrepresentantene gikk altså inn for blandede kreditter som en prøveordning på tre år.

6.1.10 Andre perspektiver

Jeg mener at en stor del av regjeringspartiernes argumentasjon var paradoksal. De begrunnet ordningen med at a) utviklingsland trengte større overføringer fra industriland, og b) norske bedrifter trengte like vilkår som konkurrentene. Men samtidig skulle blandede kreditter bare benyttes når norske bedrifter deltok i internasjonale anbudsrunder. I situasjoner hvor norske bedrifter ikke konkurrerte med bedrifter som fikk slik støtte, ville det heller ikke være behov

³¹⁶ Innst. S. nr. 312 (1984-85):3-5.

³¹⁷ S. tid. b7 s. 4777-4778 (12.06.85).

³¹⁸ S. tid. b7 s. 4782-4783 (12.06.85).

³¹⁹ Samtale med Odd Jostein Sæter, 16.04.09; Se også intervju med Sæter i *Folkeveit* nr. 1 1985.

³²⁰ S. tid. b7 s. 4780-4781 (12.06.85).

for støtte til den norske bedriften. Da skulle det ikke være behov for å matche andres tilbud, for bedriftene konkurrerte allerede på like vilkår. Men når blandede kreditter bare skulle brukes i konkurranse med andre bedrifter ble ikke begrunnelse a), økte overføringer, oppfylt. De totale overføringene til utviklingsland ville ikke øke. Det eneste norske blandede kreditter ville gjøre, var å øke Norges andel av overføringene til utviklingsland. Hvorfor skulle det være positivt for utviklingslandene? Dette underbygger den oppfatningen motstanderne av blandede kreditter ytret, og som også er Ruud og Kjerlands oppfatning, nemlig at blandede kreditter i liten grad hadde med bistand å gjøre, men først og fremst ble opprettet på grunn av norske eksportbedrifters interesse for det.³²¹ Et viktig poeng gjenstår riktignok, men det var et poeng ingen trakk fram i forkant av innføringen av blandede kreditter. Det var at en norsk ordning ville øke konkurransen om kontraktene i utviklingsland, og dermed presse prisene.

Oskar Oskarsson og Per Stavnum har jobbet med næringslivsordningene i Norad. Begge hevder at blandede kreditter fungerte som god bistand. Begge påpeker at blandede kreditter ble gitt til store prosjekter innen infrastruktur som ikke ville blitt realisert uten en slik kredittordning. De påpeker også at blandede kreditter bare ble gitt i internasjonale anbudsrunder. Med Norge med i markedet *ble* prisene presset, og prosjektene ble derfor billigere for mottaker. Og de norske bedriftene måtte derfor være *relativt* konkurransedyktige. Stavnum hevder også at norske myndigheter aktivt forsøkte å unngå vridning mot best finansierte prosjekter.³²² Oskarsson og Stavnum sin vurdering av blandede kreditter gjør det vanskeligere å være kritisk til blandede kreditter. Ja, det var bundet bistand, men alternativet var bundet bistand fra et annet land. Bedriftene var konkurransedyktige og prisene ble presset. Dette var gode argumenter for blandede kreditter. Men likevel, bakgrunnen for ordningen var næringslivets behov for bedre konkurranseforhold internasjonalt. Derfor passet ordningen bedre som nettopp dette. Som Bjørn Erling Ytterhorn (FrP) treffende uttalte i stortingsdebatten, ble blandede kreditter en ”bokholderteknisk sammenblanding av vanlige kreditter og av gaver, noe som faktisk kan være egnet til å tåkelegge og gjøre oversikten vanskeligere”.³²³

³²¹ Ruud og Kjerland 2003:44.

³²² Samtale med Oskar Oskarsson, 22.01.09; Samtale med Per Stavnum, 29.01.09.

³²³ S. tid. b7 s. 4781 (12.06.85).

6.2 Den Inter-amerikanske utviklingsbanken

Den Inter-amerikanske utviklingsbanken (IDB) ble, som andre regionale utviklingsbanker, opprettet for å fremme økonomisk utvikling innen sin region. Virkemiddelet var utlån av midler og samfinansiering av prosjekter. Ved oppstarten i 1959 hadde banken bare regionale medlemmer, men i 1970 åpnet den også for ikke-regionale medlemmer for å øke sitt kapitalgrunnlag. På begynnelsen av 1980-tallet var nesten alle vesteuropeiske land med i IDB. Likevel var et regionalt tyngdepunkt sikret ved at regionale utviklingsland alltid skulle ha minst 53,5 prosent av stemmene, mens USA og Canada skulle ha henholdsvis 34,5 og 4 prosent. Norge ville ved en innmelding få 0,09 prosent av stemmene.

Hvordan var prosessen frem mot en innmelding? Jeg har delt prosessen frem mot norsk innmelding i IDB inn i fire runder, som følger kronologisk nedenfor. Deretter kommer en beskrivelse av ulike aktørgruppers syn på IDB, før Stortingets endelige behandling av innmeldingen blir beskrevet. Tilslutt kommer en liten epilog.

6.2.1 Første runde om norsk medlemskap

En proposisjon om norsk innmelding i IDB ble fremmet allerede av Brundtland-regjeringen i 1981.³²⁴ Her ble det argumentert for at innmelding hadde en utviklingspolitisk og en næringspolitisk side. Bistandspolitisk ville en innmelding gi norske myndigheter en arena for påvirkning. Norske myndigheter ønsket å arbeide for en sterkere fattigdomsorientering i IDB, og de norske midlene skulle hovedsakelig gå til bankens spesialfond for de fattigste. Proposisjonen påpekte også at banken jobbet aktivt med å orientere seg mer mot de fattigste enn tilfellet var på det daværende tidspunktet. Næringspolitisk ville en innmelding bety et utvidet eksportmarked for norske bedrifter og ”å stimulere norsk næringsliv til å ta del i en industrialiseringsprosess” i utviklingsland i Latin-Amerika.³²⁵ Norsk medlemskap i IDB var en forutsetning for at norske bedrifter kunne delta i utviklingsprosjekter gjennom banken, slik det var i andre utviklingsbanker.

Innmelding i IDB var, som blandede kreditter, et omstritt tema på begynnelsen av 1980-tallet. Men den politiske motstanden mot IDB var ikke like stor som mot blandede kreditter, og gjaldt i liten grad selve innmeldingen. Problemet var hvordan ordningen skulle finansieres. Arbeiderpartiregjeringen foreslo å finansiere en innmelding over

³²⁴ St. prp. nr. 99 (1980-81) *Om samtykke til at Norge tiltrer Avtale om opprettelse av Den Inter-amerikanske utviklingsbank (IDB), av 8. april 1959 med senere endringer, samt tilleggsbevilgning for 1981.*

³²⁵ St. prp. nr. 99 (1980-81):5-6.

bistandsbudsjettet, slik innmeldingen i andre utviklingsbanker hadde blitt gjort.

Innmeldingsavgiften var i 1981 73, 5 millioner kroner.³²⁶

Regjeringens forslag ble behandlet i Stortinget våren 1982. I utenrikskomiteen gikk flertallet³²⁷ mot proposisjonen. Hovedargumentet var at "[b]ankens virksomhet kan [...] ikke sies å være i tilstrekkelig samsvar med de hovedprinsipper som følges for bruk av norske bistandsmidler."³²⁸ Spesielt fremhevet var skepsisen til bankens manglende fattigdomsorientering. Flertallet mente at få midler gikk til de fattigste landene i regionen. Samtidig var Latin-Amerika en region med relativ få virkelig fattige land, bare ét på listen over verdens minst utviklede land. Flertallet mente derfor at en bistandsfinansiert innmelding ville være problematisk i forholdt til fattigdomsorienteringen. Det mente bevilgningen også ville stride med konsentrasjonsprinsippet, da Latin-Amerika ikke var en prioritert region for norsk bistand. Også USAs dominerende rolle i banken ble sett som et problem. Disse sidene ved situasjonen mente flertallet tilsa at bistandsmidlene heller burde brukes i andre regioner med større behov, eller i hvert fall til andre prosjekter. Flertallet var likevel ikke i mot en innmelding i IDB, bare finansieringsmåten. For et medlemskap i banken kunne være positivt for norske eksportinteresser. Flertallet foreslo at regjeringen skulle fremme en ny proposisjon hvor finansieringsmåten ble endret.

Arbeiderpartiet var blant partiene som gikk mot proposisjonen. Dette var en underlig situasjon på grunn av regjeringsskiftet som hadde funnet sted mellom fremleggingen av proposisjonen våren 1981 og Stortingets behandling våren 1982. Arbeiderpartiet stemte altså mot en proposisjon fremmet av dem selv i regjering. Gro Harlem Brundtland (Ap) hadde vært statsminister og satt nå i utenrikskomiteen, sammen med blant annet tidligere regjeringskollega Einar Førde (Ap).

At Arbeiderpartiet nå stemte mot sitt eget forslag ble selvfølgelig fremhevet av Høyres medlemmer i komiteen.³²⁹ Høyre sine representanter påpekte også at de norske midlene var tiltenkt et spesialfond for de fattigste. Som Arbeiderpartiet hadde skrevet i proposisjonen, mente de at dette sikret en fattigdomsorientering av de norske midlene. Og konsentrasjonsprinsippet var allerede tøydt og midler gitt til flere land i Latin-Amerika.³³⁰ Dette var viktige og riktige anmerkninger, men som også antyder at partiene var mer tøyelige i forhold til

³²⁶ St. prp. nr. 99 (1980-81):5.

³²⁷ K. Kristiansen (KrF), G. H. Brundtland, E. Førde, K. M. Fredheim, G. Hansen, L. Aasen (Ap), J. J. Jakobsen (Sp), H. H. Rossbach (V).

³²⁸ Innst. S. nr. 253 (1981-82):3; For mer om IDBs utlånspolitikk, se for eksempel *Folkevelt* nr. 5 1980.

³²⁹ J. Benkow, T. Kristiansen, H. U. Lied og G. Værnø.

³³⁰ Innst. S. nr. 253 (1981-82):3.

prinsippene i posisjon enn i opposisjon. I posisjon hadde Arbeiderpartiet behov for å få gjennomført tiltak som kunne sees på som en del av en motkonjunkturpolitikk, i hvert fall kunne det være med på å stilne kritikk fra eksportnæringene. I opposisjon kunne Arbeiderpartiet tillate seg å holde prinsippene høyt. Resultatet var uansett en lite forutsigbart profil.

I forkant av stortingsdebatten varslet UD at det ikke fantes midler til rådighet for å betale innmeldingen i banken, med mindre bistandsmidler ble brukt. Det resulterte i at saken ble utsatt for å bli behandlet på et senere tidspunkt.³³¹

6.2.2 Andre runde

Proposisjonen om IDB ble igjen behandlet av utenrikskomiteen høsten 1982. Men da var finansieringsmåten endret, slik utenrikskomiteen hadde bedt om i forrige runde. Forslaget var nå å bruke midler til handelsfremmende tiltak til innmeldingen. Arbeiderpartiet stemte for en slik løsning, slik det hadde gjort et halvt år tidligere, og holdt dermed på sin opposisjonelle oppfatning av innmeldingen. Men forslaget ble nå avvist av flertallet: Høyre, samt KrF og Senterpartiet. KrF og Senterpartiet hadde altså vært imot bistandsfinansiert innmelding et halvt år tidligere, og stått sammen med Arbeiderpartiet i kravet om finansieringsmåten som nå ble foreslått. Men de gikk nå sammen med Høyre i å avvise sitt eget forslag. Begrunnelsen flertallet nå brukte mot proposisjonen, var at midlene en innmelding i IDB ville koste kunne gi større gevinst for norske eksportinteresser hvis de ble brukt andreledes.³³²

Innmeldingsavgiften hadde økt til 82,4 millioner kroner, eller ca. 21 millioner kroner hvert år i fire år. Det var mer enn den årlige støtten til alle andre eksportrettede tiltak. Likevel er det noe underlig at innmelding ble foreslått, delvis begrunnet med næringslivets interesser, men uten at man vurderte næringslivets interesser som store nok til at innmelding var interessant. Resultatet ble uansett at proposisjonen igjen ble sendt tilbake til regjeringen.

Nå var altså Høre med på å stemme ned et forslag fra sin egen regjering. Men dette var annerledes enn Arbeiderpartiet sin handling tidligere, for her var det ikke regjeringen sitt forslag, men en endring som flertallet på Stortinget hadde bedt om. Det var derfor ikke overraskende at Høyre stemte mot. KrF og Senterpartiet sin endrede oppfatning var mer underlig. Bare et halvt år etter at de var med på å foreslå den endrede finansieringsmåten stemte de det altså ned i Stortinget. Begge ganger som parti uten regjeringsmakt.

³³¹ S. tid. b7 s. 3784-3788 (02.06.82).

³³² Innst. S. nr. 52 (1982-83):2-3; S. tid. b7 s. 1764-1773 (06.12.82).

6.2.3 Tredje og fjerde runde

I 1984, altså etter at KrF og Senterpartiet hadde gått inn i regjeringen, ble det igjen startet samtaler med IDB om innmelding. Men på det tidspunktet var det ikke mulig å gjennomføre en innmelding i banken, da det ikke var ledig aksjekapital.³³³ Derimot ble det igjen mulig i løpet av 1985. Etter avsluttede forhandlinger med banken høsten 1985 ble en proposisjon igjen fremmet.³³⁴ I proposisjonen gav regjeringen tre grunner for innmeldelse, som i stor grad lignet Brundtland-regjeringens begrunnelser i 1981. Det gjaldt bistandspolitikk, utenrikspolitikk og eksportinteresser. Det bistandspolitiske ble mest fremhevet. Det ble vist til at banken i økende grad rettet seg inn mot de fattigste i regionen. Det norske bidraget til banken skulle gå til dette arbeidet, og således forsterke bankens økende fokus på de fattigste i Latin-Amerika. Samtidig hadde flere land i regionen opplevd en forverring i levekår grunnet gjeldskrisen. Disse to endringene gjorde at regjeringen mente en innmelding oppfylte prinsippet om fattigdomsorientering. Regjeringen mente også at det var positivt å spre noe av bistandsmidlene til denne regionen, uten å gå inn på hvordan dette forholdt seg til konsentrasjonsprinsippet.³³⁵ Utenrikspolitisk ville en innmelding åpne for en mer aktiv utenrikspolitikk i området og for mer samarbeid med land i regionen. Regjeringen mente dette var naturlig og positivt. Men mente regjeringen mente samtidig at Latin-Amerika ikke lengre var et like interessant marked for norske eksportinteresser som det hadde vært i 1981. Den påpekte også at de andre nordiske landene fikk få kontrakter gjennom IDB. Det var derfor urealistisk å regne med at midlene Norge bidro med ville stå i forholdt til hva næringslivet fikk igjen i form av kontrakter. Egeninteresseaspektet var således svekket. Likevel, mente regjeringen, kunne innmelding bidra til noe mer internasjonalisering av norsk næringsliv.³³⁶ Totalen av disse tre faktorene tilsa en bistandsfinansiert innmelding.

6.2.4 Ulike gruppers holdning til IDB

På tross av politikernes skepsis til hva norsk næringsliv kunne få ut av et medlemskap i IDB, ivret Industriforbundet for et medlemskap. De så medlemskap i IDB som en hensiktsmessig forsterkning av næringslivets plass i bistandsarbeidet og som et utvidet eksportmarked.³³⁷ På

³³³ Hvis Norge ble medlem ville USA sin stemmeandel falle under de garanterte 34,5 prosent grunnet USAs manglende innbetaling av deres siste avdrag.

³³⁴ St. prp. nr. 25. (1985-86) *Om samtykke til at Norge inntreder Avtale om opprettelse Den Inter-amerikanske utviklingsbank (IDB), av 8. april 1959 med senere endringer.*

³³⁵ St. prp. nr. 25. (1985-86):7; De samme argumentene er å finne i notat til regjeringskonferanse, statsråden for utviklingshjelp 12.86. UD 37 5/3 d, B 5.

³³⁶ St. prp. nr. 25. (1985-86):8; Se også Ruud og Kjerland 2003:44.

³³⁷ NI (K. Lofstad) til U.kom 07.12.84. St. ark. Mappe St. meld. nr. 36 (1984-85); Referat fra møte mellom NI og komiteen, 10.04.85. St. ark. Mappe St. meld. nr. 36 (1984-85).

den andre siden kjempet Mellomkirkelig Råd, Idégruppen og Solidaritetsrådet for Mellom-Amerika mot en innmelding. Sistnevnte fokuserte på bankens politikk og USA sin dominans, mens de to andre først og fremst viste til bistandsprinsippene og motsetningene mellom dem og innmelding i banken.³³⁸

Også DUH var tilsynelatende skeptiske til IDB. I et notat til beskrev statssekretær Odd Jostein Sæter (KrF) emnet. Han støttet en bistandsfinansiert innmelding, men med forbehold om at innmeldingsavgiften kom på toppen av de eksisterende bistandsmidlene.³³⁹ Det tyder på at han mente det var dårlig bruk av bistandsmidler, men at ansvaret for medlemskapet likevel burde inn under DUH.

6.2.5 Stortingets behandling

Stortinget behandlet proposisjonen om IDB våren 1986. Innstillingen fra utenrikskomiteen kom i juni, altså kort tid etter at Willoch-regjeringen hadde trukket seg og Arbeiderpartiet igjen satt med regjeringsmakten.

Som ved tidligere behandlingsrunder var det igjen enighet i utenrikskomiteen for en innmelding i IDB, men fortsatt var det uenighet om finansieringsmåten. Arbeiderpartiet og SV ønsket fortsatt ikke å belaste bistandsbudsjettet. Samtidig uttrykte flertallet³⁴⁰ ønske om at saken ble utsatt, og isteden bli behandlet sammen med prinsippmeldingene (se neste kapittel). Men på grunn av en frist IDB hadde satt, måtte saken bli behandlet raskt. Fristen var første juli 1986, det vil si 20 dager etter at innstillingen ble lagt fram. På grunn av den korte fristen gikk flertallet i komiteen inn for at bistandsbudsjettet ble belastet med de første avdragene, og at Stortinget skulle ta opp igjen emnet i en bredere diskusjon om dette og nærliggende emner ved behandlingen av prinsippmeldingene.³⁴¹

I komiteen var det bare Theo Koritzinsky fra SV som gikk i mot medlemskapet. Hans begrunnelse var Norges minimale mulighet til å påvirke beslutningene og USAs dominans over beslutningene. Tidligere hadde dette stoppet banken i å støtte det Koritzinsky kalte ”noen av de mest løfterike reform-regimer i Latin-Amerika”, som Chile under Allende og Nicaragua under Ortega. Norge ville få en minimal prosentandel og dermed små muligheter til å påvirke bankens politikk.³⁴²

³³⁸ Mellomkirkelig Råd (A. Sommerfeldt), 18.04.86. St. ark. Mappe St. meld. nr. 36 (1984-85); Idégruppen (A. Sommerfeldt), 27.02.85. St. ark. Mappe St. meld. nr. 36 (1984-85); Solidaritetsrådet for Mellom-Amerika (V. Bjørnstad), 06.03.85 til U.kom. St. ark. Mappe St. meld. nr. 36 (1984-85).

³³⁹ DUH (O. J. Sæter) til St.sek.utv., notat 15.06.84. UD 37 5/3, B 20.

³⁴⁰ Alle unntatt Koritzinsky (SV).

³⁴¹ Innst. S. nr. 236 (1985-86):3-4.

³⁴² Innst. S. nr. 236 (1985-86):4.

Under stortingsforhandlingene presiserte ordfører Liv Aasen (Ap) uenighetene i komiteen, men uttrykte ønske om å utsette debatten til neste sesjons prinsippdebatt. Hun ble bare til en viss grad hørt på dette. Koritzinsky fortsatte sin tordentale mot finansieringsmåten, og fikk kritikk av blant annet nevnte Aasen, Einar Førde (Ap) og Jan Petersen (H) for å argumentere prinsipielt og følelsesmessig, som om dette ikke hørte hjemme i en prinsippdebatt. Også Bjørn Erling Ytterhorn (FrP) uttalte seg sterkt kritisk til innmelding.³⁴³ Innmelding ble vedtatt mot stemmene fra SV og FrP.

6.2.6 Senere diskusjon

Finansieringen av medlemskap i IDB ble igjen tatt opp i Stortingsmelding nr. 34 (1986-87). Arbeiderpartiregjeringen gikk da inn for det som alle de foregående regjeringene hadde gjort, nemlig en fortsatt bistandsfinansiert deltagelse. Begrunnelsen var den samme som tidligere regjeringers, at engasjementet i IDB hovedsakelig var bistandsrelatert.³⁴⁴ Utenrikskomiteen støttet dette uten diskusjon, med unntak av Theo Koritzinsky som fortsatt stod steilt i mot.³⁴⁵ Det interessante i denne saken var at Arbeiderpartiet gikk tilbake til posisjonspolitikken i posisjon, mens KrF og Senterpartiet som var tilbake i opposisjon ikke endret holdning. Dette kan skyldes en endret oppfatning av saken, men også forholdet til Høyre og deres ønske om videre samarbeid.

6.3 Oppsummering

Blandede kreditter og IDB var to relativt like saker. Begge sakene startet omtrent samtidig, og aktørene på de ulike sidene i diskusjonene var de samme. En forskjell var at IDB var en mindre heit sak enn blendede kreditter. Men begge sakene handlet om bistandsprinsippene og om hva bistandsbudsjettet skulle brukes til. Samtidig var prinsippene i relativt liten grad sentrale i myndighetenes behandling av sakene. I forarbeidet til blendede kreditter ble prinsippene trukket inn for å dempe fokuset på eksportpolitikk, og slik gjøre ordningen mer bistandsorientert. I proposisjonen ble det påpekt at prinsippene skulle følges, selv om ordningen var åpenbare brudd på flere av dem. I forbindelse med IDB var de lite sentrale før i siste runde. Innmeldingen ble forslått finansiert på samme måte hele tiden, men først da ble altså innmeldingen sett i en noen lunde overensstemmelse med prinsippene. Dette er

³⁴³ S. tid. b7 s. 3224-3230 (13.06.86).

³⁴⁴ Stortingsmelding nr. 34 (1986-87) *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp. Tilleggsmelding til St. meld. nr. 36 (1984-85):38-39.*

³⁴⁵ Innst. S. nr. 186 (1986-87):44.

paradoksalt. I den øvrige diskusjonen ble prinsippene heller ikke trukket inn av tilhengere av sakene, bortsett fra de gangene de mente prinsippene ble fulgt. Det var hovedsakelig motstanderne av de to sakene som argumenterte prinsipielt.

Fraværet av problematiseringer av prinsippene i forhold til blandede kreditter og IDB sier en del om prinsippenes betydning i norsk bistand. Et viktig moment er at prinsippene hadde en viss bremsende effekt i bistandspolitikken. De ble trukket fram av motstandere av bestemte endringer i politikken for å påvirke endringsforslagene. Prinsippene fungerte således som redskap og holdepunkt for de som ville holde igjen. Selv om prinsippene i liten grad ble drøftet av aktørgruppene som var for blandede kreditter og IDB, ble prinsippene trukket fram de gangene forkjempere mente at sakene forholdt seg til prinsippene. Prinsippene må derfor også ha hatt en viss legitimerende effekt. Men prinsippene var likevel *for* begrensende på en politikk blant annet regjeringene ønsket, og de stod ikke sterkt nok eller var viktige nok, til at de ble etterlevd. Slik sett kan vi si at prinsippene bare ble stående igjen som mål myndighetene kunne tenke seg å strekke seg etter, men som det ikke ble sett som hensiktsmessig nok å følge i disse tilfellene.

Kapittel 7: Prinsippmeldingen og tilleggsmeldingen

Stortingsmelding nr. 36 (1984-85) *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*, også kalt prinsippmeldingen, var Willoch-regjeringens viktigste dokument om utviklingshjelp. Meldingen ble lagt frem for Stortinget i oktober 1984, men behandlingen ble av ulike grunner utsatt flere ganger, og ikke ferdigbehandlet av Stortinget innen den borgerlige regjeringen gikk av i mai 1986. Arbeiderpartiregjeringen som tok over ønsket ikke å la prinsippmeldingen bli stående. Den trakk meldingen tilbake, og fremmet deretter sine egne synspunkter i en tilleggsmelding i februar 1987; Stortingsmelding nr. 34 (1986-87) *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*. De to meldingene ble behandlet sammen av Stortinget våren 1987.

Mens kapittel seks drøftet utøvd politikk, vil dette kapittelet i større grad drøfte teoretiske overveielser og politiske ønskemål. Den første delen av kapittelet omhandler drøftingen av prinsippene i de to meldingene, og Stortingets behandling og vedtak. Deretter følger de to meldingenes vurderinger av næringslivets plass i bistanden og hvordan dette stod i forhold til de prinsipielle avklaringene. Det er sentralt å stille spørsmål til hva som var forskjellene mellom den borgerlige regjeringens og Arbeiderpartiregjeringens fremstilling av prinsippene og næringslivet, og hvordan næringslivets plass ble sett i forhold til prinsippene. Ble bruken av næringslivsordningene strammet inn, eller ble prinsippene ytterligere tilpasset næringslivets interesser? Ble prinsippene opprettholdt, innsnevret eller utvannet? Disse problemstillingene handler også om bruken av norske ressurser i den tosidige bistanden.

I dette kapittelet behandles også Stortingets videre behandling av de tapene etter skipseksportkampanjen som til da hadde blitt belastet bistandsbudsjettet. Hvordan ble denne

saken påvirket av et regjeringsskifte? Og hvordan forholdt de tidligere regjeringsmedlemmene seg til denne saken i opposisjon? En overordnet problemstilling for dette kapitlet er altså om det var kontinuitet eller endring i synet på næringslivets plass i norsk utviklingshjelp.

Jeg vil minne om at siden det tok så lang tid før prinsippmeldingen ble behandlet av Stortinget, ble enkelte emner fremmet i egne proposisjoner og behandlet tidligere. Dette gjelder blandede kreditter og medlemskap i IDB (se kapittel 6), samt dekking av tap (kapittel 5) som også er et tema i dette kapitlet.

7.1 Strategier og prinsipper i prinsippmeldingen og tilleggsmeldingen, og Stortingets endelige vurdering

Den borgerlige regjeringens prinsippmelding inneholdt en grundig gjennomgang av prinsippene for norsk bistand. Regjeringen bygget i meget stor grad på de prinsippene som allerede var etablert, og videreførte den fattigdomsorienterte grunnbehovsstrategien som en hovedlinje. Samtidig innebar prinsippmeldingen en justering av kursen. Dette kom spesielt til syne gjennom en sterkere vektlegging av strategien for økonomisk vekst, og en utdyping av prinsippet om mottakerorientering.

Tilleggsmeldingen til Arbeiderpartiet ble utarbeidet for å tydeliggjøre forskjellene mellom deres og den borgerlige regjeringens syn på bistanden. I behandlingen av strategier og prinsipper la Arbeiderpartiet seg likevel på en svært lik linje som den borgerlige regjeringen. Tilleggsmeldingen var på de fleste punkter slående lik prinsippmeldingen, og på enkelte punkter ble det bare henvist til prinsippmeldingen.³⁴⁶

I den følgende fremstillingen blir først beskrivelsene av strategier og prinsipper i de to meldingene presentert, delvis sammen og delvis separat, før Stortingets vurderinger følger.

7.1.1 Bistandsstrategiene

Den fattigdomsorienterte grunnbehovsstrategien ble foreslått videreført av begge regjeringene som den viktigste strategien for norsk bistand. Den gikk altså ut på å fokusere norsk bistand mot de fattigste landene, og fokusere på elementære ting som helse og utdanning. Som tidligere ble strategien begrunnet med et ønske om å hjelpe de som trengte hjelp mest. Samtidig ønsket begge regjeringene å legge større vekt på økonomisk vekst. I prinsippmeldingen ble det uttrykt ønske om å viske ut de påståtte motsetningene mellom grunnbehovene og satsing på økonomisk vekst. Behovet for en økt produktivitet og

³⁴⁶ Se også Stokke 1988:43; Eriksen 1986:23-25.

lønnsomhet for de fattigste ble sterkere vektlagt som en nødvendighet for å skape en bærekraftig utvikling.³⁴⁷

Endringen i strategi medførte et ønske om å satse mer på næringsutvikling, og i den sammenheng også å forsterke samarbeidet med norsk næringsliv. Denne tyngdeforskyvningen innen strategiene, med en økt vektlegging av strategien for økonomisk vekst, var tilsvarende de signalene som ble presentert i Stortingsmelding nr. 35 (1980-81). Den gang møtte endringsforslagene motstand fra blant annet partiene som nå sto bak prinsippmeldingen. Mer om næringslivets plass i norsk bistand kommer senere i dette kapittelet.

Prinsippmeldingen viste også til enkelte andre aspekter som ville bidra til fattigdomsreduksjon, som for eksempel å dempe befolkningsveksten i utviklingsland. En rask befolkningsvekst kunne utligne vekst på andre områder, som innen utdanning og helse. Erkjennelsen av at endringer måtte til både på nasjonalt og internasjonalt nivå var også sentralt. Uten en mer rettferdig politikk på disse nivåene ville det være vanskelig å bedre de fattiges kår.³⁴⁸

Utenrikskomiteen var ikke uenig med stortingsmeldingene om nyanseringen av strategiene for bistanden og mer vekt på økonomisk vekst. Likevel kom komiteen med en modifisering av strategiendringene som var blitt foreslått. Komiteen understreket at grunnbehovsstrategien skulle være høyest prioritert. ”I tillegg” kom arbeidet med økonomisk utvikling og å styrke produksjonen i utviklingsland. Utenrikskomiteen la samtidig frem fattigdomsorientering, ikke bare som et element i grunnbehovsstrategien, men som et eget prinsipp for norsk bistand. For å understreke betydningen av dette prinsippet påpekte komiteen at fattigdomsorientering ikke bare handlet om at midler skulle gå til de fattigste *landene*, men også til de fattigste *menneskene* i de fattige landene. Som et resultat av dette skulle de fattigste befolkningsgruppene i mottakerlandet prioriteres også i den næringsrettede bistanden, for å styrke deres posisjon i samfunnet.³⁴⁹ Utenrikskomiteens argumentasjon stod i motsetning til næringslivets egne ønsker. Som tidligere nevnt ønsket de forutsigbare og enkle markeder, ikke arbeid med ressursvake grupper. Å stille slike krav var dermed i praksis å tøyte strategiendringene.

³⁴⁷ St. meld. nr. 36 (1984-85):21-23; St. meld. nr. 34 (1986-87):28-29; Ruud og Kjerland 2003:155-156.

³⁴⁸ St. meld. nr. 36 (1984-85):21-23; St. meld. nr. 34 (1986-87):28-29.

³⁴⁹ Innst. S. nr. 186 (1986-87):29-30, 32; Se også Stokke 1988:48.

7.1.2 Mottakerorientert bistand

Det var bred enighet også om prinsippet om mottakerorientert bistand. ”Norsk bistand skulle ta utgangspunkt i mottakerlandenes egne planer og politiske prioriteringer”.³⁵⁰ Dette krevde et godt samarbeid mellom giver og mottaker. Det krevde også god kjennskap til lokale forhold og en langsiktig planlegging.

Samtidig inneholdt prinsippmeldingen en meget tydelig utdypning av mottakerorientering. Willoch-regjeringen gjorde det klart at dette prinsippet ikke betydde at mottaker kunne utforme den norske bistanden. For det første var norske forhold avgjørende for hva slags bistand Norge *kunne* gi. For det andre var ikke alltid mottakers ønsker i samsvar med norske prinsipper, godt planlagt eller en avspeiling av prioriteringer hos andre enn eliten hos mottaker. Det var derfor ikke alltid en bistand Norge *ønsket* å gi. Bistandsmyndighetene skulle derfor gjennom dialog med mottakerne komme med forslag til hva Norge kunne bidra med. Myndighetene ville ikke foreslå prosjekter som Norge ikke hadde kapasitet til å gjennomføre, eller som lå utenfor Norges prioriterte områder.³⁵¹ Tilleggsmeldingen inneholdt ingen argumenter mot denne utdypningen, utover en påpekning av at dialogen mellom giver og mottaker måtte være reell, og ikke bare en oppkonstruert dialog hvor giver styrte spillet.³⁵² Dette var en selvfølgelig konstatering som også fantes i prinsippmeldingen.

Man kan også lese beskrivelsene av mottakerorientering som at utviklingslandene ville være best tjent med den bistand som også norske interesser ville være mest fornøyd med. Altså at utdypningen av prinsippet handlet om å øke norske leveranser gjennom bistanden. Dette var ikke nødvendigvis hensikten. Olav Stokke hevder årsaken var en annen. På 1970- og 80-tallet var det en internasjonal trend mot en mer giverstyrt bistand, først og fremst for å sikre effektivitet. Dette mener han også var den viktigste intensjonen bak en modifisering av mottakerorienteringen. Ved å involvere norske bistandsmyndigheter mer i prosjektene håpet man å øke nytten av midlene.³⁵³

Utenrikskomiteens vurdering av prinsippet lå nært opp til de to meldingene, og komiteen sa seg enig i at mottakers ønsker ikke kunne være enerådende. Innstillingen hadde

³⁵⁰ St. meld. nr. 36 (1984-85):25.

³⁵¹ St. meld. nr. 36 (1984-85):25; Se også Stokke 1987:200-201.

³⁵² St. meld. nr. 34 (1986-87):29.

³⁵³ Stokke 1988:56-58; Det er samtidig viktig å påpeke at Stokke samarbeidet nært med statssekretæren i DUH, Odd Jostein Sæter, om deler av prinsippmeldingen. Det er et aspekt som Stokke ikke selv påpeker, selv i hans egen litteratur om prinsippdebatten. Samtidig hindret ikke dette ham i også å kritisere deler av meldingen. Se for eksempel om næringslivet i den ordinære bistanden nedenfor. Dette skyldes trolig ulik deltagelse i ulike deler av meldingen; For mer om endringen i synet på mottakerorientering (kondisjonalitet), se Urdal, Ingvil 2009. *Det forgjettede land? En analyse av den norske Tanzania-debatten, med hovedvekt på perioden 1971 til 1985*. Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo:72-75, 77; Se også Ruud og Kjerland 2003:156.

likevel en mer tilbakeholden tone enn meldingene, og uttrykte skepsis mot å legge opp norsk bistand etter hva Norge kunne bidra med.³⁵⁴ Komiteens innstilling var således en klar understrekning av at bistanden absolutt måtte sette mottakerens interesser først, og ikke norske.

7.1.3 Ubundet bistand

Willoch-regjeringen ønsket å beholde prinsippet om ubundet bistand. Hensikten var fortsatt å sikre en effektiv forvaltning av bistandsmidlene og få mest mulig bistand for pengene. Men dette betydde en *hovedsakelig* ubundet bistand. Regjeringen ville fortsette å akseptere visse unntak fra bindingsregelen. Dette gjaldt særlig varebistanden. I prinsippet skulle varebistanden være ubundet og innkjøpene skje etter anbudsrunder. Men det ble innrømmet at i praksis ble nesten alt kjøpt i Norge, og veldig sjeldent etter anbudsrunder. I prinsippmeldingen ble dette begrunnet med spesifikasjoner som reduserte potensielle leverandører, samt relativt få norske leverandører innen de aktuelle sektorene. Hvorfor det ikke ble invitert til anbud utenfor Norge ble ikke forklart. Samtidig skulle Norad forhandle med mottaker om hva man kunne bidra med, for å sikre mottakerorientering selv med leveranser som ble klassifisert som bundet. Willoch-regjeringen konkluderte med at så lenge leveransene både var mottakerorientert og til markedspris, var ikke en begrenset binding av bistanden et problem. Norge bandt mindre av sin bistand enn gjennomsnittet i OECD, men andelen var økende på grunn av mer varebistand, som av OECD ble vurdert som bundet. Og hvis man så tosidig bistand for seg kom Norge høyt på listen over bundet bistand, nettopp på grunn av varebistanden. Totalen ble likevel ganske på grunn av Norges store andel flersidig bistand, som i liten grad var bundet.³⁵⁵ Brundtland-regjeringen sluttet opp om Willoch-regjeringens vurderingen av dette prinsippet.³⁵⁶

Et bredt flertall på Stortinget aksepterte meldingenes beskrivelse av prinsippet om ubundet bistand, og mente at beskrivelsen var i samsvar med Stortingets presiseringer i 1981.³⁵⁷ Det eneste unntaket var SV. Partiet gjentok sin motstand mot varebistanden og næringslivsordningene, og unntakene som gjaldt for disse delene av bistandsbudsjettet. Men

³⁵⁴ Innst. S. nr. 186 (1986-87):31.

³⁵⁵ St. meld. nr. 36 (1984-85):26-28, 65-67.

³⁵⁶ St. meld. nr. 34 (1986-87):29.

³⁵⁷ Beskrivelsen i Innst. S. nr. 255 (1980-81). Se kapittel 3.

SV var forsvinnende alene på Stortinget.³⁵⁸ Mer om forholdet mellom ubundethet og bruken av norske leveranser følger nedenfor.

7.1.4 Gavevilkår

Prinsippet om at norsk bistand skulle gis som gaver ble ikke foreslått endret i prinsipp-meldingen. Men unntakene fra prinsippet ble opprettholdt og tydeliggjort. Unntakene gjaldt særlig låneordningen som hadde eksistert siden 1979, men også blandede kreditter som på det daværende tidspunktet ennå ikke var innført. Hensikten med unntakene var som før, å øke overføringene til utviklingsland, og å kunne nå land og prosjekter som ikke nødvendigvis oppfylte fattigdomskriteriet. Gavevilkår ble fremdeles ansett som mest hensiktsmessig, og det skulle stadig være normen. Det ble også klart slått fast at det ikke var aktuelt å innføre en mer liberal låneordning for de fattigste landene. Det ville sannsynligvis på sikt øke behovet for å ettergi misligholdte lån, og ”i praksis bli en komplisert gavebistand”.³⁵⁹ Både Brundtland-regjeringen og Stortinget støttet disse vurderingene uten å komme med tillegg.³⁶⁰

7.1.5 Fordelingen mellom tosidig og flersidig bistand

Willoch-regjeringens vurdering av prinsippet om lik fordeling mellom tosidig og flersidig bistand, var at fordelingen i stor grad skulle opprettholdes. Samtidig påpekte regjeringen at dette ikke skulle være et absolutt prinsipp, men mer et hensiktsmessig valg. Målet skulle være *effektiv* bistand, og ikke nødvendigvis flersidig bistand. Den borgerlige regjeringen så for seg en fortsatt stor andel flersidig bistand, og å opprettholde realverdien av denne. Men samtidig ønsket den å gradvis løse opp på fordelingsnøkkelene når bistandsbudsjettet økte, og la økningen gå til fordel for den tosidige bistanden.³⁶¹ Bakgrunnen for endringsforslaget lå i modifiseringen av strategiene. For å øke fokuset på økonomisk vekst måtte næringslivet mer med. Det krevde samtidig mer tosidig fremfor flersidig bistand. Samtidig var en økning av den tosidige bistanden var også noe næringslivet ønsket.

Som tidligere nevnt hadde prinsippet alltid blitt tolket pragmatisk og fordelingen var aldri mer enn *tilnærmet* lik, med en overvekt av tosidig bistand. På tross av dette var Norge et av de landene som fordelte mest av sin bistand gjennom flersidige kanaler. Brundtland-regjeringen var likevel uenig i Willoch-regjeringens ønske om en større prioritering av tosidig bistand, da den anså flersidig bistand som mest virkningsfullt. Den påpekte at fordelingen de

³⁵⁸ Innst. S. nr. 186 (1986-87):32; Venstre, SVs meningsfelle på dette området, falt ut av Stortinget etter valget i 1985, og KrF støttet sin egen regjerings konklusjoner.

³⁵⁹ St. meld. nr. 36 (1984-85):26.

³⁶⁰ St. meld. nr. 34 (1986-87):29; Innst. S. nr. 186 (1986-87):32.

³⁶¹ St. meld. nr. 36 (1984-85):28-29.

siste årene hadde vært til fordel for tosidig bistand, og ønsket derfor en gradvis økning av den flersidige bistanden for å komme nærmere en 50/50 fordeling. Arbeiderpartiet ønsket altså å gå motsatt vei av de borgerlige.³⁶²

Utenrikskomiteen var på sin side uenig med begge, og fremmet en mellomløsning. Den ønsket ikke en sterkere vektlegging av tosidig bistand slik den borgerlige regjeringen ønsket. Samtidig undret komiteen seg over Arbeiderpartiregjeringens ønske om å på sikt likestille tosidig og flersidig bistand. Grunnen var at samtidig som Arbeiderpartiregjeringen ønsket en likestilling, og en i praksis økning av den flersidige delen, falt alle de i meldingen forespeilede satsningsområdene innen den tosidige bistanden. Dette hang ikke sammen. Komiteen konkluderte med at den daværende relative likefordeling var god nok.³⁶³

7.1.6 Geografisk konsentrasjon

Begge regjeringene uttrykte ønske om å beholde prinsippet om geografisk konsentrasjon, men samtidig ha en relativt fleksibel ordning, slik det hadde vært tidligere. Likevel uttrykte begge regjeringene også et behov for en viss innstramming, for å unngå alle mulige unntak. Det ble referert til at parallelt med økende bevilgninger til bistand hadde Norad fått et økende press for å utvide samarbeidet med enkelte land og områder. En spredning av bistanden ble sett som uheldig, fordi det kunne svekke innsatsen innen de prioriterte områdene.³⁶⁴ Det var enighet om at hovedsamarbeidslandene fortsatt skulle være det høyest prioriterte samarbeidet. Deretter kom andre samarbeidsland og regionalt samarbeid. I tillegg kom unntakene for nødhjelp, NGOer og næringslivsordningene. I prinsippmeldingen ble miljøprosjekter, fiske og petroleum lagt til som unntak. Tilleggsmeldingen begrenset unntakene for eksperthjelp til bare å gjelde fiske, skipsfart, vannkraft og petroleum, men tilføyde SADCC, Sahel og Sentral-Amerika som samarbeidsregioner. På toppen av dette ble det uttrykt ønske om å kunne gi støtte til enkeltland i spesielle situasjoner, da ofte for en kortere periode. Det gjaldt for eksempel nylig selvstendige land. Utover at støtten til enkeltland burde holdes på et begrenset nivå, inneholdt ikke meldingene noen tydelig avklaring.³⁶⁵

Det var altså en varslet, men i stor grad manglende avklaring av prinsippet. Tallet på unntak viser i hvor liten grad dette var et prinsipp, og hvor politisk ønskelig det var å kunne tilføye enkeltland etter eget ønske. Dette var også årsaken til at utenrikskomiteen understreket behovet for en innskrenkning av unntakene. Komiteen advarte mot at de mange unntakene

³⁶² St. meld. nr. 34 (1986-87):29.

³⁶³ Innst. S. nr. 186 (1986-87):32-33.

³⁶⁴ St. meld. nr. 36 (1984-85):29; St. meld. nr. 34 (1986-87):30.

³⁶⁵ St. meld. nr. 36 (1984-85):29-32; St. meld. nr. 34 (1986-87):30; Se også Stokke 1989:192; Pharo 2008:65, 82.

kunne føre til at en synkende andel av bevilgningene gikk til hovedsamarbeidslandene.³⁶⁶ Komiteen påpekte altså det samme som de to meldingene hadde gitt uttrykk for, men ikke gjort noe med, men uten at komiteen selv satte noen grenser.

Justeringene av prinsippene som ble foreslått i *prinsippmeldingen* var relativt små, og i stor grad lignet de hvordan bistandsprinsippene tidligere hadde blitt beskrevet. Likevel skapte prinsippmeldingen en del motstand i opinionen. En viktig grunn var at prinsippmeldingen gjorde unntakene og utdypningene av prinsippene mer eksplisitte enn det tidligere meldinger hadde gjort. Det gjorde meldingen enkel å kritisere. Samtidig åpnet meldingen for større muligheter for næringslivet. Mer om dette kommer nedenfor. Men Arbeiderpartiets tilleggsmelding var samtidig slående lik prinsippmeldingen på de fleste områdene når det gjaldt prinsippene. Hadde det vært bare for disse ville det vært unødvendig å fremme endringene i en egen melding. Stortinget kom med enkelte innskrenkninger i forhold til regjeringenes forslag. Men samtidig var komiteen langt mindre kritisk til for eksempel endringene i strategiene og i forhold til bundet bistand, enn utenrikskomiteen hadde vært i 1981. I 1987 aksepterte komiteen mye av det samme som Stortinget hadde vært helt uenig med i 1981. Dette kommer jeg tilbake til.

7.2 Næringslivets plass i norsk bistand

Ovenfor ble det nevnt at både den borgerlige regjeringen og Arbeiderpartiregjeringen gikk inn for en viss kursendring i bistandsstrategien. Det var et ønske om en sterkere vektlegging av økonomisk vekst og sysselsetting, og dermed en svak nedtoning av grunnbehovsstrategien. Norsk næringsliv ble sett som en ”ressursbase” og en viktig faktor for å få til en slik kursendring. Næringslivet kunne bidra på flere måter: a) ved gjennomføring av ordinære prosjekter, som entreprenører eller leverandører av varer eller konsulenttjenester, b) med private investeringer og bedriftssamarbeid, c) med eksport av viktige varer, tjenester, og med d) gjennom å øke importen fra utviklingsland.³⁶⁷ Nedenfor følger først mer om næringslivet i den ordinære bistanden (punkt a og c), og Stortingets syn på dette. Deretter vil næringslivsordningene bli behandlet. Først vil generelle syn på næringslivsordningene bli presentert før investeringsstøtteordningene (b) og eksportstøtteordningene (c) blir behandlet for seg.

³⁶⁶ Innst. S. nr. 186 (1986-87):45-46.

³⁶⁷ St. meld. nr. 36 (1984-85):64; Det vil stort sett bli henvist til prinsippmeldingen, da det var den som gikk grundigst inn på dette emnet, mens tilleggsmeldingen i stor grad henviste til prinsippmeldingen. Se St. meld. nr. 34 (1986-87):57.

Deretter følger Stortingets vurderinger av næringslivsordningene. Import til Norge (punkt d) blir ikke behandlet i denne oppgaven.

7.2.1 Næringslivet i den ordinære bistanden

Prinsippmeldingen beskrev næringslivets rolle i den ordinære tosidige bistanden som først og fremst leverandører av varer og konsulenttjenester til prosjekt- og varebistanden. Den borgerlige regjeringen så det som ”ønskelig med en fortsatt målrettet utnyttelse av norsk industri” gjennom å satse på sektorer hvor norske bedrifter stod sterkt.³⁶⁸ Det ble også påpekt at for å få godt tilpassede prosjekter måtte bedriftene kjenne forholdene i mottakerlandene. I den sammenhengen ble det fremhevet som svært viktig å ha et langsiktig og godt forhold til næringslivet. Det ble hevdet at norske bedrifter i stadig større grad var kjent med forholdene i utviklingsland.³⁶⁹ Dette var en pussig ordbruk, da man samtidig argumenterte for at næringslivsordningene burde rettes mot mer utviklede land, fordi næringslivet hadde for lite kjennskap til markedene i utviklingsland. Arbeiderpartiet nøyde seg med en henvisning til prinsippmeldingen i sin tilleggsmelding, og sa seg altså enige i beskrivelsen i prinsippmeldingen.³⁷⁰

Utenrikskomiteen aksepterte langt på vei prinsippmeldingens formuleringer om næringslivets deltakelse i den tosidige bistanden. Komiteen gjentok de positive rollene næringslivet kunne spille gjennom den tosidige bistanden, men påpekte samtidig at bare leveranser som hadde ”klare utviklingsfremmende virkninger” skulle finansieres over bistandsbudsjettet.³⁷¹ Dette kan tolkes som skepsis til hvordan bistandsmyndighetene inkluderte næringslivet. Komiteen gav også uttrykk for at mer av innkjøpene til bistandsprosjekter burde skje i utviklingsland. Dette var den beste form for bistand hevdet den, for det skapte samhandel mellom utviklingslandene.³⁷²

Signalene som kom frem i prinsippmeldingen, og som tilleggsmeldingen støttet opp under, lignet Arbeiderpartiregjeringens synspunkter i Stortingsmelding nr. 35 (1980-81). Stortinget var samtidig helt klart mindre skeptisk til slike signaler i 1987 enn det hadde vært i 1981. Ordlyden i prinsippmeldingen var annerledes enn i nr. 35, men innholdet var det samme. Norske bedrifter skulle prioriteres som leverandører innen norsk bistand. Det var en beskrivelse som lett kunne oppfattes som problematisk i forhold til prinsippene om ubundet

³⁶⁸ St. meld. nr. 36 (1984-85):67.

³⁶⁹ St. meld. nr. 36 (1984-85):65-67

³⁷⁰ St. meld. nr. 34 (1986-87):57.

³⁷¹ Innst. S. nr. 186 (1986-87):46-47.

³⁷² Innst. S. nr. 186 (1986-87):48.

bistand og mottakerorientering. Men som tidligere vist ble begge disse prinsippene utdypet i en retning som åpnet for mer bruk av norske ressurser, uten at det ble stoppet av Stortinget.

Olav Stokke hevder som sagt at endringen av mottakerorientering ikke dreide seg om næringslivets ønsker. Men samtidig hevder han at nytolkningen av prinsippet om ubundetheten gjorde at det deretter bare ble et prinsipp i navnet. Han hevder at nytolkningen gjorde det mulig å ”sikre norske leveranser til så gunstige priser som mulig”.³⁷³ Men Stokke hevder at prinsippet fortsatt hadde en viss oppdemmende virkning, ved at det fortsatt var en norm og at store brudd på normen ikke ville bli akseptert. Tor Selvig har jobbet med varebistand i Norad, og er uenig med Stokke. Han vedgår at de aller fleste vareleveransene kom fra Norge. Men dette var ikke en forutsetning fra norsk side, og noen leveranser ble kjøpt inn i andre land. Derfor kan man ikke kalle varebistanden for utelukkende bundet bistand.³⁷⁴ Forskjellene mellom Stokke og Selvigs oppfatning av varebistanden kan forklares med at de stod på hver sin side i bistandspolitikken. Stokke var en ekstern kritiker som etterlyste optimale løsninger og prinsippfasthet, mens Selvig hadde ansvaret for å sette politikken ut i livet og måtte finne gjennomførbare løsninger. Men det er også en klar forskjell i oppfatningen av varebistanden mellom Selvig, som hovedsakelig har jobbet i Norge, og Vidkun Isaksen og Per Stavnum, som begge har vært stedlige representanter for Norad i utviklingsland. Begge hevder at varebistanden var bundet til leveranser av norske varer. De påpeker at det var en dialog mellom giver og mottaker, og Norge sendte aldri en vare som mottaker ikke sa den ville ta i mot. Men likevel var det i praksis Norge som fortalte giver hva den kunne få. I Isaksen og Stavnums tilfeller var dette alltid norske varer. Både Isaksen og Stavnum brukte (uoppfordret) uttrykket ”take it or leave it” om Norges tilbud til mottaker om varebistand.³⁷⁵ Dette er en virkelighet Selvig ikke kjenner seg igjen i. Også han brukte (uoppfordret) uttrykket ”take it or leave it”, men i henvisning til hvordan det *ikke* var. De andres oppfatning måtte stå for deres regning. Selvig understreker også at tilbud fra norske bedrifter alltid ble sjekket mot verdensmarkedsprisene for å hindre overprising. Disse kildene er ikke nok til å slå noe fast på dette området. Dette er heller ikke en problemstilling jeg har fulgt videre, det overlater jeg til andre. Men kildene antyder en interessant forskjell i oppfatning av varebistanden alt etter hvor man jobbet i Norad.

³⁷³ Stokke 1988:60.

³⁷⁴ Samtale med Tor Selvig, 05.02.09; Selvig jobbet med varebistand i Norad fra 1983 til 1991. Synspunktets gyldighet bør begrenses til den delen av bistanden. Jeg vil også minne om at den definisjon av bundet bistand som blir brukt her er ”leveranser som finner sted uten åpen internasjonal anbudsinnbydelse”.

³⁷⁵ Samtale med Vidkun Isaksen, 20.05.08; Samtale med Per Stavnum, 29.01.09.

7.2.2 Næringslivsordningene

Investeringene var fortsatt lave i utviklingsland, og svært lave i hovedsamarbeidslandene. Eksporten var samtidig synkende og sterkt preget av enkelte store leveranser til særlig oljesektoren. Begge regjeringene så derfor behov for å bedre næringslivsordningene.³⁷⁶ Ordningene hadde fra oppstarten av vært rettet mot produktiv sektor for å øke produksjon og annen verdiskapning i utviklingsland. Samtidig bidro næringslivsordningene til økte private overføringer til utviklingsland, og økte overføringer totalt. I prinsippmeldingen hevdet den borgerlige regjeringen at den vanlige bistanden hadde ”klare begrensninger” innen næringsutvikling, mens næringslivet hadde en ”naturlig plass” i dette arbeidet.³⁷⁷ Tanken var at næringslivet i større grad enn bistandsarbeidere forstod seg på markedet, og at næringslivsordningene utfylte den tosidige bistanden. Næringslivsordningene ble derfor i større grad sett som nødvendige for strategien for økonomisk vekst enn tidligere, en strategi som prinsippmeldingen altså ønsket mer fremhevet.

Prinsippmeldingen påpekte samtidig at næringslivsordningene ikke skulle være mer enn en garanti mot risiko som kunne forekomme i utviklingsland. Det skulle være en katalysator, ikke en subsidiering av ”vaklende kommersielle tiltak” som kunne føre til ”omfattende varige forpliktelser” for norske myndigheter. Og for at et prosjekt skulle få støtte skulle de utviklingsfremmende effektene være ”klart identifiserbare”.³⁷⁸

Prinsippmeldingen hadde en grundig gjennomgang av næringslivsordningene, men ikke alle aspekter ble like mye omtalt. Samtidig var fremstillingen bare beskrivende, ikke drøftende eller problematiserende. Tore Linné Eriksen betegner denne delen av meldingen som ”minst preget av åpen diskusjon om sterke og svake sider” av alle emnene behandlet i meldingen.³⁷⁹ Tilleggsmeldingen hadde ikke den samme beskrivelsen, men viste isteden til prinsippmeldingen. Derimot problematiserte tilleggsmeldingen ordningene mer enn det prinsippmeldingen gjorde. Nedenfor følger de to meldingens beskrivelse og problematisering, av først investeringsstøtteordningene og deretter eksportstøtteordningene.

7.2.3 Investeringsstøtteordningene

Prinsippmeldingen fremhevet investeringsstøtteordningenes positive sider i forhold til å kunne skape og utvikle arbeidsplasser i utviklingsland. Men regjeringen innrømmet også at det var visse problemer. Ordningene ble verken brukt like mye, eller gav like store resultater som

³⁷⁶ St. meld. nr. 36 (1984-85):17-19.

³⁷⁷ St. meld. nr. 36 (1984-85):64.

³⁷⁸ St. meld. nr. 36 (1984-85):64.

³⁷⁹ Eriksen 1986:25.

man hadde håpet. Til en viss grad ble dette unnskyldt i meldingen. For eksempel ble det påpekt at forundersøkelsene førte til få etableringer, men dette ble begrunnet med fraværet av en låneordning de første årene. Meldingen gikk ikke inn på hvordan forundersøkelsene hadde fungert etter opprettelsen av låneordningen. Det ble også påpekt at 40 prosent av prosjektene førte til ”andre former for samarbeid” mellom norske bedrifter og virksomheter i utviklingsland, uten en utdypning av dette.³⁸⁰ Hans Henrik Thaulow, som har jobbet med investeringsstøtte i Norad siden 1985, trekker frem nettopp andre former for samarbeid som positivt ved ordningen. Han hevder at det ikke var så alvorlig at forundersøkelser førte til få etableringer, så lenge ordningen skapte samarbeid.³⁸¹ Grunnlagsinvesteringer, opplæringsstøtte og særordningen ble i liten grad omtalt, utover at disse ble lite brukt til investeringer.³⁸²

Låneordningen var den investeringsstøtteordningen som fikk mest positiv omtale. Siden opprettelsen i 1979 hadde låneordningen blitt brukt 18 ganger. Prosjektene var i all hovedsak i de fattigste utviklingsland, bare et i ett nyindustrialisert land. Regjeringen hevdet at dette viste at låneordningen bidro til å starte opp prosjekter det ellers ikke ville la seg gjøre å realisere. Dette gjaldt særlig for lånene med ansvarlig lånekapital (se kapittel 4). Det var blitt gitt lån for totalt 141 millioner kroner og garantert for ytterligere 27 millioner kroner siden opprettelsen i 1979. De samlede investeringene ble beregnet til ca. 700. millioner kroner.³⁸³ Ser man bort fra låneordningen var altså både bruken og virkningen av investeringsstøtteordningene begrenset, men ikke nødvendigvis dårlig.

Tilleggs meldingen gikk nærmere inn på problemene brukere av investeringsstøtteordningene møtte. Sviktende markeder, manglende økonomiske midler, manglende samarbeidspartnere og komplisert regelverk i utviklingsland ble fremstilt som viktige årsaker til de begrensede resultatene. Men regjeringen påpekte også at norske bedrifter i liten grad hadde vist interesse for å investere i utviklingsland, og at bedriftene selv måtte ta mer ansvar. Den manglende interessen ble likevel ikke sett som helt unaturlig. De vanskelige forholdene og manglende lønnsomhet ble trukket frem. Et stort problem var at lokal valuta sank i verdi på grunn av inflasjon. Det gjorde at selv om en bedrift skapte et marked, ble det lite verdier igjen å hente ut. Regjeringen så derfor behov for en ny ordning på dette området.³⁸⁴

³⁸⁰ St. meld. nr. 36 (1984-85):70.

³⁸¹ Samtale med Hans Henrik Thaulow, 05.02.09.

³⁸² St. meld. nr. 36 (1984-85):70-72.

³⁸³ St. meld. nr. 36 (1984-85):71.

³⁸⁴ St. meld. nr. 34 (1986-87):58-59.

Sett over ett uttrykte de to meldingene at det var nødvendig med endringer både i holdningene hos norsk næringsliv og i investeringsstøtteordningene, men mest viktig var det å få til endringer i utviklingslandene. Stabilitet og forutsigbarhet måtte til for å lokke flere bedrifter ut.

7.2.4 Eksportstøtteordningene

Prinsippmeldingen vurderte prøveordningene med opplæringsstøtte og parallellfinansiering som positive. Opplæringsstøtten var likevel såpass ny at erfaringene var begrenset. En grundig evaluering skulle bli gjort i 1984. Regjeringen mente parallellfinansieringen hadde vist at norske konsulenttjenester var konkurransedyktige, og gitt flere oppdrag gjennom utviklingsbankene. Derfor var ordningen nyttig. Innen vareeksport var derimot erfaringene noe begrenset. Slike oppdrag var tidkrevende og få prosjekter var ferdigstilt da meldingen ble skrevet. Regjeringen tilføyde at den så for seg å kutte ut parallellfinansiering når blandede kreditter ble etablert, da ordningene var overlappende og blandede kreditter var mer fleksibel.³⁸⁵

Særordningen ble sett som viktig for å holde norsk eksport til utviklingsland på et rimelig nivå. Ordningen var derfor nyttig. Det ble også påpekt at overføringene skulle være utviklingsfremmende. Men meldingen gikk ikke inn på hvordan ordningen egentlig fungerte. Meldingen opererte med et garantiansvar på ca. 4 882 millioner kroner under særordningen, hvor 3 177 millioner kroner kom fra skipseksportkampanjen.³⁸⁶

Tilleggsmeldingen poengterte at eksportstøtteordningene i liten grad ble brukt i de fattigste landene. Årsaken var at bruk av eksportstøtteordningene krevde kredittverdighet. hovedsamarbeidslandene var sjelden det, og falt derfor utenfor ordningen. Dette ble sett som et problem som måtte løses. Parallellfinansiering ble sett som en ordning som kunne bidra til nettopp dette, da disse parallellfinansierte prosjekter var fullfinansierte.³⁸⁷ Prøveordningen med opplæringsstøtte ble fortsatt vurdert som positiv, og foreslått gjort permanent.

Tilleggsmeldingen gikk også inn på blandede kreditter. Det foreløpige inntrykket var at ordningen var veldig populær, både blant norske bedrifter og i utviklingsland. Men få norske bedrifter fikk kontraktene de gav anbud på. Derfor var den reelle utnyttelsen av ordningen liten og utbetalingene små. For å øke bruken og utbetalingene så regjeringen det som hensiktsmessig å øke tilsagnsrammen. Hvis søkere fortsatte å falle fra etter å ha fått

³⁸⁵ St. meld. nr. 36 (1984-85):72-73.

³⁸⁶ St. meld. nr. 36 (1984-85):74.

³⁸⁷ St. meld. nr. 34 (1986-87):39, 59.

tilsagn om kreditter ville ikke utbetalingene øke mer enn til det tiltenkte nivå, selv om antall tilsagn økte. Et annet trekk ved blandede kreditter var at en stor overvekt av tilsagnene gjaldt prosjekter i nyindustrialiserte land og mellominntektsland. I svært liten grad fungerte ordningen for de fattigste landene. Årsaken var her, som med de andre eksportstøtteordningene, at de fattigste landene ikke var kredittverdige.³⁸⁸

Tilleggsmeldingen varslet også at en grundig evaluering av næringslivsordningene ville komme. Denne evalueringen skulle vurdere hvordan ordningene virket og foreslå justeringer for å få de i samsvar med prinsippene for bistanden. Evalueringsrapporten dannet grunnlaget for Stortingsmelding nr. 56 (1987-88).

7.2.5 Stortinget om næringslivsordningene

Utenrikskomiteen gikk ikke inn på de enkelte ordningene i sin innstilling, men tok opp hvordan de generelle retningslinjene for næringslivsordningene skulle være.

Næringslivsordninger ble av utenrikskomiteen sett som viktig for å stimulere næringslivet til investeringer i og handel med utviklingsland. Men komiteen presiserte at bistandsbudsjettet ikke skulle belastes med virkemiddel som i større grad handlet om internasjonalisering av norsk næringsliv enn hjelp til utviklingsland.³⁸⁹ At komiteen ikke problematiserte noen av de daværende ordningene må bety at disse primært ble oppfattet som utviklingshjelp, og ikke næringslivsstøtte.

Utenrikskomiteen ønsket å prioritere investeringsstøtte fremfor eksportstøtte. Dette ble begrunnet både med at investeringer involverte næringslivet mer, og fordi de langsiktige virkningene ble sett som større for mottakerlandet. Komiteen understreket samtidig viktigheten av å velge ut realistiske prosjekter. Komiteen gikk ikke videre inn på eksportstøtten utover den relativt nye ordningen med blandede kreditter. Komiteen trakk frem at OECD hadde endret reglene for blandede kreditter og økt minstekravet for gaveandelen til 50 prosent. Dette gjorde ordningen mer bistandsrettet samtidig som det gjorde kredittene mye dyrere å bruke, i et håp om å minske bruken. Komiteen så dette som positivt og ønsket en fortsatt restriktiv bruk av ordningen. Bortsett fra SV var det likevel enighet om at ordningen skulle fortsette ut prøveperioden på tre år før en eventuell evaluering.³⁹⁰ På en side var det forståelig at komiteen ønsket å avvente prøveperioden. På den andre siden var det underlig at ikke flere enn SV reagerte på at blandede kreditter ikke rettet seg mer mot de fattigste

³⁸⁸ St. meld. nr. 34 (1986-87):60.

³⁸⁹ Innst. S. nr. 186 (1986-87):46.

³⁹⁰ Innst. S. nr. 186 (1986-87):48-49.

landene, i og med at ordningen ble beskrevet som fattigdomsorientert ved opprettelsen. Spesielt kontrastfylt ble dette i og med at flertallet i utenrikskomiteen³⁹¹ uttalte i generelle linjer at den næringslivsrettede utviklingshjelpen skulle konsentreres om de fattigste landene og hovedsamarbeidslandene. Hvis denne bistanden ikke ble eksplisitt rettet mot de fattigste landene, vil ordningene av næringslivet bli dreiet mot de mer utviklede landene, hevdet flertallet. Hvorfor da ikke uttale seg spesifikt om blandede kreditter som nettopp av denne årsak ble rettet mot mer utviklede land? Muligens hang dette sammen med at de fleste allerede på forhånd visste at det ville bli slik. Blandede kreditter fungerte bare mot kreditverdige land, og dette ble tolerert fordi den ble etablert som følge av et kompromiss. Odd Jostein Sæter hevder for eksempel at KrF var veldig opptatt av å opptre ryddig. Når partiet hadde gått inn for ordningen i regjering ønsket det ikke å snu med en gang maktsituasjonen endret seg. Deres innsats ble isteden rettet mot for eksempel å begrense størrelsen på bevilgningen til ordningen.³⁹² Flertallet i utenrikskomiteen erkjente samtidig at årsaken til den begrensede bruken av de andre næringslivsordningene var næringslivets labre interesse for utviklingslandene. Komiteen mente altså at mye av årsaken lå hos næringslivet. Flertallet i komiteen gikk også inn for at ordningene på bistandsbudsjettet skulle være utformet slik at de ble godkjent som ODA, noe som for eksempel blandede kreditter gjorde.

Bare Høyre var uenig med flertallet på disse to punktene. Høyre gikk inn for å bruke næringslivsordningene også i nyindustrialiserte land, og gikk mot å begrense bistandsbudsjettet til ordninger som ble godkjent som ODA. Det siste ble bare begrunnet med at dette var noe nytt, mens det første ble begrunnet med både næringslivets og de nyindustrialiserte landenes ønsker.³⁹³

Det var altså bred enighet om at næringslivet hadde, sammen med norske bistandsmyndigheter, en viktig oppgave å utrette for å øke verdiskapningen i utviklingsland. Næringslivsordningenes unntak fra prinsippene om geografisk konsentrasjon og ubundet bistand ble derfor opprettholdt. Støtten om næringslivsordningene synes større i 1987 enn på begynnelsen av 1980-tallet. Det var også enighet om å øke fokuset på økonomisk vekst, ved hjelp av blant annet næringslivsordningene. Men særlig konkret om *hvordan* dette arbeidet skulle forsterkes var ikke stortingsmeldingene, utover at det *skulle* styrkes.

³⁹¹ Alle partier bortsett fra Høyre. FrP var ikke representert i komiteen.

³⁹² Samtale med Odd Jostein Sæter, 16.04.09.

³⁹³ Innst. S. nr. 186 (1986-87):47.

7.3 Om dekking av tap

Prinsippmeldingens omtale av de Norad-anbefalte garantiene og hvordan tapene skulle dekkes, ble presentert i kapittel fem. Hovedpoenget var at bistandsbudsjettet hvert år skulle belastes med maksimalt 200 millioner kroner, pluss en årlig prisjustering. Hvis dette ikke var nok til å dekke tapene skulle de resterende utbetalingerne overføres til neste år. De Norad-anbefalte garantiene skulle altså fullt og helt belastes bistandsbudsjettet.³⁹⁴ Siden meldingen ikke rakk å bli behandlet av Stortinget før Brundtland-regjeringen trakk den tilbake, ble forslaget ikke formelt vedtatt. Men forslagene ble som sagt satt ut i livet i påvente av denne behandlingen.

Tapene fra skipseksportkampanjen ble bare lett berørte i Brundtland-regjeringens tilleggsmelding. Her ble det bare referert til at regjeringen ønsket å komme tilbake til hvordan tapene skulle dekkes når meldingen var ferdigbehandlet, men at den i fremtiden så at tapene skulle dekkes over Handelsdepartementets budsjett. Programområde ble ikke spesifisert.³⁹⁵ I budsjettet for 1987 hadde Brundtland-regjeringen foreslått å bare bevilge 20 millioner kroner over bistandsbudsjettet og 130 millioner kroner på Handelsdepartementets (HD) budsjett. Programområde ble ikke spesifisert.³⁹⁶ Regjeringen hadde altså allerede gjort en stor endring på dette området, selv om den ikke gikk inn på emnet i tilleggsmeldingen. Forslaget ble vedtatt med støtte fra Arbeiderpartiet, KrF og Senterpartiet. Høyre ville føre tapene som i de foregående årene, mens SV ønsket å flytte alt over til HD.³⁹⁷ Utenrikskomiteen bemerket da at emnet skulle bli behandlet igjen når prinsipp- og tilleggsmeldingen ble behandlet av Stortinget.

Da Stortinget endelig behandlet prinsippmeldingen og tilleggsmeldingen våren 1987, tok det selv initiativ til også å behandle dekning av tap på Norad-anbefalte garantier. Flertallet i utenrikskomiteen virket meget klare for å få emnet unna en gang for alle. Flertallet bestod av representanter fra Arbeiderpartiet, SV, KrF og Senterpartiet, og de vedtok at ”bistandsrammen (programområde 03 Utviklingshjelp) bare skal inkludere bevilgningsformål som godkjennes av OECD som offentlig bistand”.³⁹⁸ Dette var et svært viktig vedtak, som betydde at både dekkingen av tap etter skipseksportkampanjen og UNIFIL-bevilgningen skulle fjernes fra bistandsbudsjettet. Det gjorde at bistandsbudsjettet slapp å ha den store belastningen disse

³⁹⁴ St. meld. nr. 36 (1984-85):75.

³⁹⁵ St. meld. nr. 34 (1986-87):61.

³⁹⁶ St. prp. nr. 1 (1986-87) *Departementet for utviklingshjelp*:36.

³⁹⁷ Budsjett-innst. S. nr. 3 (1986-87):31-32.

³⁹⁸ Innst. S. nr. 186 (1986-87):28.

tapene hadde vært for budsjettet, med seg videre.³⁹⁹ Bistandsbudsjettet hadde allerede blitt belastet med over 1 600 millioner kroner på grunn av skipseksportkampanjen, en kampanje som hadde blitt satt i gang for å redde norske arbeidsplasser, og med leveranser som ikke hadde fått en skikkelig bistandsvurdering.⁴⁰⁰ Flere garantier løp fortsatt og tap ville komme etter hvert på grunn av disse.

Vedtaket var et viktig prinsipielt vedtak, som hadde gyldighet også utover tapene og UNIFIL-bevilgningen. Ved å inkludere ”programområde 03” i vedtaket fjernet komiteen all tvil om budsjetteringen. Det både ryddet opp i budsjetteringen da, og hindret en utglidning i budsjetteringen i fremtiden. Det ble ikke lengre mulig å plassere en post på et annet budsjett, men samtidig belaste programområde 03, slik regjeringen hadde åpnet for med fraværet av en spesifisering både i budsjettet for 1987 og i tilleggsmeldingen. Det ville ikke lengre være mulig å plassere en utgift på bistandsbudsjettet bare fordi man ikke fant plass til den et annet sted, eller fordi man anså alle overføringer til utviklingsland som en form for utviklingshjelp. Etter dette vedtaket kunne bare poster som OECD godkjente som utviklingshjelp bli plassert på bistandsbudsjettet.

Det stod nå 390 millioner kroner frosset på bistandsbudsjettet som var tiltenkt dekkingen av de omtalte tapene. Midlene hadde blitt bevilget, men forutsatt ikke brukt før Stortinget hadde behandlet meldingene (se kapittel 5). Disse pengene var et punkt som tilleggsmeldingen heller ikke berørte. Flertallet på Stortinget vedtok å dele beløpet i to. Halvparten, dvs. 195 millioner kroner, ble overført til Handelsdepartementets budsjett for å bli brukt til erstatningsutbetalinger, slik hele beløpet egentlig var tiltenkt. Den andre halvparten ble gjort om til et fond for gjeldsettergivelse.⁴⁰¹

Under debatten uttalte blant annet Kjell Magne Bondevik (KrF), Johan Buttedahl (Sp), Liv Aasen (Ap), Theo Koritzinsky (SV) seg meget fornøyd over vedtakene. De fikk støtte fra bistandsminister Vesla Vetlesen (Ap), som uttalte at det var naturlig at bistandsbudsjettet bare omfattet poster som var godkjent som ODA.⁴⁰² Høyre var uenige i disse vedtakene. De hevdet at garantiene var ”pådradd som ledd i engasjement til beste for utviklingsland”.⁴⁰³ Det stemte ikke. Garantiene ble gitt for å redde norske arbeidsplasser.

³⁹⁹ Se vedlegg 3, figur 4.

⁴⁰⁰ Se vedlegg 1, tabell 3.

⁴⁰¹ Innst. S. nr. 186 (1986-87):25.

⁴⁰² S. tid. b7 s. 3587-3634 (02.06.87).

⁴⁰³ Innst. S. nr. 186 (1986-87):25, 28; Se også Innst. S. nr. 250 (1986-87):3-4, hvor samme meningsutveksling gjentok seg; FrP var ikke representert i komiteen og uttalte seg ikke om dette emnet under debatten, men støttet alltid Høyres linje i tidligere runder.

Stortingets beslutning var en viktig avklaring av bistandsbudsjettets ansvar for disse tapene, og avsluttet mange års bistandsbudsjettering av utgifter som hadde en mer naturlig plass et annet sted. Men siste ord var ennå ikke sagt. De utestående lånene var fremdeles store, og diskusjonen om gjeldsslette har gått i flere omganger siden. Og enkelte lån er verken slettet eller nedbetalt i skrivende stund.⁴⁰⁴

7.4 Oppsummering

Prinsippmeldingens og tilleggsmeldingens beskrivelse av næringslivets plass i norsk bistand stod i stil med forslagene om endringer i bistandsstrategien. Mer fokus på produktiv sektor i utviklingsland forutsatte at næringslivet ble trukket mer med. For å skape arbeidsplasser trengtes det teknologioverføring og bedriftsetableringer. De samme signalene som kom i prinsippmeldingen, og som ble fulgt opp av tilleggsmeldingen, hadde blitt lansert allerede i Stortingsmelding nr. 35 (1980-81). I 1981 møtte forslagene motstand. I 1987 viste Stortinget fortsatt en viss skepsis til næringslivet, men ikke like kraftig. Endringene i holdning kan ha flere årsaker. En kan være utskifting av representanter etter stortingsvalg, i en periode hvor hele det norske samfunnet sies å ha svingt mot høyre.⁴⁰⁵ Det kan ha gitt utslag i en mer næringslivsvennlig politikk. Men samtidig satt flere av de mest profilerte kritikerne fra 1981 fortsatt på Stortinget, eller var blitt erstattet av en tilsvarende.⁴⁰⁶ Viktigere var nok regjeringsskiftene. Dette gjorde at flertallet av partiene hadde fersk erfaring med å styre og å inngå kompromisser, og dermed var ”avdogmatisert”. Samtidig var stortingsmeldingene som ble behandlet dokumenter de samme partiene hadde vært delaktige i utarbeidelsen av. Det var deres egen (kompromiss)politikk Stortinget behandlet. Samtidig var fremstillingene av næringslivets rolle i prinsipp- og tilleggsmeldingen langt mer diplomatisk formulert enn i Stortingsmelding nr. 35. I 1981 var det særlig betegnelsen ”hovedregel” for bruk av norske

⁴⁰⁴ Sentrumsregjeringen (KrF, Senterpartiet og Venstre), men Hilde Frafjord Johnsen (KrF) som bistandsminister, lanserte en gjeldssletteplan i 1997. I følge denne planen forpliktet Norge seg til å slette gjelden til land som gjennomførte reformer bestemt av HIPC-initiativet eller Paris-klubben. Frem til 2006 slettet Norge gjeld etter skipseksportkampanjen for 1,1 milliarder i sammenheng med internasjonale gjeldssletteordninger. Høsten 2006 vedtok Stoltenberg II-regjeringen å unilateralt slette all gjeld etter skipseksportkampanjen til landene til fem utvalgte land som hadde kvalifisert til gjeldsslette. Gjeldssletten var på til sammen 520 millioner kroner. Men fortsatt har Myanmar og Sudan gjeld til Norge etter skipseksportkampanjen, på til sammen nesten 2,4 milliarder kroner. Liland og Kjerland 2003:70-73; Stang 2007:35-36; Aftenposten (økonomi) 05.10.06:7; Se også min artikkel om skipseksportkampanjen på Wikipedia.

⁴⁰⁵ Se for eksempel Furre, Berge 2000. *Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidstvil*. Det Norske Samlaget. Oslo:271-277.

⁴⁰⁶ For eksempel Liv Aasen (Ap) og Jakob Aano (KrF), mens Stein Ørnhoi var blitt erstattet av Theo Koritzinsky (begge SV).

leverandører som skapte motstand hos mange. I de to senere meldingene var omtalen av bruken av norsk næringsliv langt løsere formulert, og derfor vanskeligere å kritisere og enklere å akseptere.

For prinsippene var det annerledes. I nr. 35 var drøftingen av prinsippene nærmest fraværende, mens det i prinsippmeldingen ble brukt mye plass på nettopp prinsippene. De ble grundig presentert og unntak og utdypninger presisert og drøftet. Justeringene av prinsippene som ble foreslått i prinsippmeldingen var egentlig relativt små, og lignet tidligere beskrivelser. Men samtidig var unntakene tydeligere enn tidligere. Det gjorde det enklere å kritisere, og førte til enkelte innstramninger, først fra Arbeiderpartiregjeringen og deretter fra Stortinget. Men Arbeiderpartiets tilleggsmelding var likevel relativt lite avvikende fra Willochregjeringens prinsippmelding. Stortinget kom med enkelte forbehold, men vedtok ingen innstramninger av prinsippene.

Sett under ett var det lite konkret som kom ut av meldingene om hvordan næringslivet faktisk skulle bidra til økt verdiskapning i utviklingsland. Næringslivsordningene ble videreført stort sett som de var. Samtidig ble det påpekt at bruken var skuffende liten, og at resultatene dermed var små. Blandede kreditter var den eneste nyvinningen innen næringslivsordningene. Ut av Stortingets behandling av de to meldingene kom det derimot en viktig avklaring om de Norad-anbefalte garantiene og tapene etter disse, samt om UNIFIL-bevilgningen. Stortinget besluttet at bare poster som var godkjent av OECD som bistand kunne belastes bistandsbudsjettet. Selv om den øvrige prosessen rundt meldingene altså førte til mer næringslivsrettet bistand var dette et vedtak som satte viktige grenser for hvordan den norske bistandspolitikken kunne se ut. Alle mulige utglidninger, med tanke på hva bistandsbudsjettet kunne brukes til, ble strammet inn. Kjernen i denne prosessen på Stortinget, og for så vidt også i hele denne oppgaven, er spørsmålet om hva som kan kalles utviklingshjelp. Den viktigste forskjellen går mellom hva som tjener mottakerlandene, og hva som ikke gjør det. Mellom disse ytterpunktene blir alt åpent for diskusjon. Men Stortingets vedtak innebar at hva Norge skulle kalle bistand var det samme som det OECD kalte bistand.

Kapittel 8: Konklusjon

Norsk næringslivs deltakelse i bistanden var et omstridt og mye debattert emne på 1980-tallet. I perioden 1980-87 dreide de viktigste diskusjonene seg om bruken av norske ressurser i den tosidige bistanden generelt og i varebistanden spesielt, tapene etter skipseksportkampanjen, næringslivsordningene generelt og blandede kreditter spesielt, samt medlemskap i IDB.

Utover at disse emnene dreide seg om næringslivets deltakelse i bistanden, hadde de det til felles at de på forskjellige måter var problematiske i forhold til prinsippene for bistanden. Jeg har undersøkt disse sakene for å finne ut hvordan vektleggingen var mellom næringslivets interesser og bistandsprinsippene. Nedenfor gir jeg en oppsummering av disse sakene, før jeg drøfter endringer i prinsippene og deres betydning i bistandspolitikken.

8.1 Næringslivet i den tosidige bistanden

Involveringen av næringslivet i den tosidige bistanden handlet om bruk av norske varer og tjenester i norske tosidige prosjekter, og innkjøp gjennom varebistanden. De mest relevante prinsippene i denne sammenheng var prinsippet om mottakerorientering og om ubundet bistand. Diskusjonene om bruken av norske varer dreide seg ikke om man var for eller mot det å bruke norske varer og tjenester. Det var allment akseptert, både på Stortinget og i bistandsmiljøet, at det var akseptabelt å kjøpe norsk så lenge det var til konkurranseedyktige priser, og tilpasset mottakers behov. Diskusjonen handlet snarere om *når* det var på sin plass å bruke norske varer og tjenester. Fra de mest idealistiske kretsene, særlig på venstresiden og i sentrum av norsk politikk, var oppfatningen at bistandsmyndighetene aktivt prioriterte norske varer, selv når de lå godt over verdensmarkedsprisene. De hevdet at dette var en uthuling av bistandsprinsippene, og argumenterte for en strammere tolkning av dem. Næringslivet selv,

samt deler av høyresiden i norsk politikk, oppfattet derimot bruken av norske ressurser som liten, og argumenterte for at en mer aktiv bruk både var naturlig og gunstig. Disse hevdet at bistandsprinsippene stod i veien for en aktiv utnyttelse av norsk næringsliv, og ønsket derfor en enda mer pragmatisk tolkning, og helst en fjerning, av enkelte prinsipper.

Jeg har ikke gått dypere inn på spørsmålet om hvor omfattende bruken av norske ressurser var, og hvordan bistandsmyndighetene vektla prinsippene. Isteden har jeg konsentrert meg om debatten om bruk av norske ressurser. Her har jeg påvist en endring i oppfatning blant stortingspolitikere, i løpet av oppgavens relativt korte tidsperiode. Holdningen gikk fra en relativt skeptisk holdning til bruk av norske ressurser i 1980-81, til en mer aksepterende holdning i 1987. Men dette er en sannhet med modifikasjoner. En stor forskjell lå nemlig i ordbruken i stortingsmeldingene fra de to periodene. I 1981 ble det særlig reagert mot det kontroversielle begrepet ”hovedregel”, mens Stortinget i 1987 aksepterte relativt løse formuleringer om bruk av norsk næringsliv. Men i *innhold* lignet disse siste formuleringene de signalene som kom i 1980. Jeg hevder derfor at den største forskjellen mellom 1981 og 1987 var fremgangsmåten fra regjeringshold. Jeg hevder også at oppfatningen om bruk av norske ressurser var relativt konstant i regjeringsapparatet. Ellers ville stortingsmeldingene ha spriket mer enn de gjorde. En annen viktig forskjell mellom 1981 og 1987, var at Stortingets behandling i 1987 i praksis var en godkjenning av tilnærmet alle partienes bistandspolitikk, mens det i 1981 bare var Arbeiderpartiets politikk. Det kan ha gjort at Stortinget lettere lot meldingenes formuleringer stå i 1987. Men dette forklarer ikke hvorfor Aps stortingsgruppe stemte mot sin egen regjering i 1981, eller at KrF gjorde det samme i forhold til tapene i 1987.

Selv om jeg ikke har gått dypere inn på praksis for utvelgelse av varer, og når norske varer ble valgt, har jeg kommet inn på problemstillingen ved flere tilfeller. Kildene gir ikke noe klart svar på dette spørsmålet, men avdekker at det er uenigheter om hvordan dette foregikk. Å jobbe videre med denne problemstillingen vil bli en svært spennende oppgave for den som velger å gjøre det. Uten å konkludere entydig, virker det likevel plausibelt å påstå at bistandsprinsippene hadde en begrenset betydning for prosessen. De var såpass løselig formulert, og med så mange unntak, at hvis man ville kunne man tolke de ganske fritt. Konsekvensen var at varebistanden i stor grad bestod av norske varer, slik at den i praksis var bundet. Dette er likevel ikke synonymt med at varebistanden var dårlig bistand. Men det var et fokus på sektorer med sterke norske leverandører, og det ligger i kortene at denne

prioriteringen *kan* ha virket fordyrende, noe som *kan* ha svekket mottakerorienteringen. Varebistanden kan derfor ha vært dårligere enn optimal.

8.2 Tapene etter skipseksportkampanjen

I utgangspunktet faller skipseksportkampanjen utenfor denne oppgavens problemstilling, både tematisk og tidsmessig. Kampanjen ble satt i gang på slutten av 1970-tallet for å redde kriserammede norske verft. Dette handlet ikke om bistand, selv om garantiene hovedsakelig ble gitt over særordningen for utviklingsland. Vikarierende motiver spilte inn, men de var svært begrensede. Hvis saken hadde sluttet med garantiene, ville emnet falt helt utenfor denne oppgaven. Men kampanjen må likevel inkluderes her på grunn av tapene som kom utover på 1980-tallet. Selv om det for så vidt ikke lengre handlet om næringslivets interesser, var det verftenes behov for oppdrag som i ettertid slo inn på bistandsbudsjettet. Skipseksportkampanjen er derfor en meget relevant sak for min problemstilling.

Bistandsbudsjettet ble til å begynne med brukt til å dekke inn alle tapene gitt over særordningen. Dette var for så vidt naturlig, da reglementet for særordningen tilsa at det skulle gjøres slik. Samtidig var tapsutbetalingene relativt beskjedne. Helt frem til 1983 holdt det med GIEKs premiefond, fra 1979 kombinert med midlene som ble satt av på bistandsbudsjettet (figur 2). Samtidig hadde UNIFIL-bevilgningen satt presedens for at det var akseptabelt å belaste bistandsbudsjettet hvis formålet dreide seg om overføringer til utviklingsland, og skipene var det. Likevel var det tidlig en liten opposisjon mot å belaste bistandsbudsjettet. Motstanden kom fra enkelte representanter for KrF og Venstre. I 1980 viste opposisjonen seg tilsynelatende større enn tidligere. Ved fornyingen av særordningen vedtok Stortinget at bistandmidlene bare skulle brukes på garantier som Norad hadde behandlet. Dette ble gjentatt i 1981.⁴⁰⁷

Willoch-regjeringen fortsatte politikken med å belaste bistandsbudsjettet med de Norad-anbefalte garantiene. Det fortsatte også etter at KrF, som var kritikere av denne løsningen, ble med i regjeringen. Kritikken stilnet dermed fra KrF, i hvert fall utad. Men samtidig snudde Arbeiderpartiet da det kom i opposisjon, og SV ble mer kritiske. Dette gjorde at det ble en sterkere opposisjon mot regjeringens politikk. Samtidig vokste bistandsbudsjettets utbetalinger til å dekke tap. Det gjorde ordningen til en stadig mindre akseptabel fremgangsmåte. For selv om skipene var en form for overføring til utviklingsland, var det hensynet til norske arbeidsplasser som lå til grunn for kampanjen. Utbetalingene gikk dessuten ikke til utviklingsland, men til norske finansieringsinstitusjoner. Men det var særlig

⁴⁰⁷ Se vedlegg 3, figur 3.

utviklingslandenes økende gjeld til Norge, som synliggjorde paradokset i at bistandsbudsjettet skulle belastes. Dette må ha gjort saken svært vanskelig å fordøye for mange norske politikere. Hvor problematisk dette etter hvert ble for mange eksemplifiseres med KrFs stortingsgruppes holdning til budsjettproposisjonen for 1986 og endringene for 1985 (begge høsten 1985), hvor KrFs stortingsgruppe i praksis gikk sammen med Arbeiderpartiet og SV i opposisjon mot en statsråd fra eget parti. Etter regjeringsskiftet våren 1986 var det trolig liten tvil om at endringer ville skje. Men tilbake i posisjon virket også Arbeiderpartiregjeringen nølende til å endre finansieringsmåten. Den la ikke frem noe eget forslag. Det var utenrikskomiteen som utformet endringen, våren 1987. Vedtaket som da ble fattet, fjernet alle poster fra bistandsbudsjettet som ikke ble godkjent som utviklingshjelp av OECD.⁴⁰⁸ Høyre og FrP var de eneste som stemte mot forslaget.

På en måte dreier tapene seg egentlig ikke om prinsippene. Sørordningen var, som de resterende næringslivsordningene, unntatt fra prinsippene. Samtidig var skipseksportkampanjen noe svært særegent, hvor prinsippene uansett ikke hadde noen påvirkning. Det handlet nemlig ikke om bistand. Men prosessen videre, med dekkingen av tapene, viser at prinsippene ikke var viktige når bistandsmidlene skulle fordeles. Eksemplet viser at andre hensyn enn bistandshensyn kunne overstyre fordelingen. Samtidig var kampanjen et skrekkeeksempel på konsekvensene av å gi næringslivets interesser stor påvirkning på bistanden. Denne påvirkningen ble bare mulig på grunn av fraværet av en prinsippfast politikk. Hvis leveransene hadde vært godt mottakerorientert, ville konsekvensene av kampanjen blitt mye mindre. Mange av leveransene var ikke godt tilpassede mottakers behov, og mange var også for dyre for formålet, og dermed ikke kommersielt drivverdige. Igjen blir altså konklusjonen at bistandsprinsippene hadde liten innflytelse på denne delen av bistandspolitikken.

8.3 Næringslivsordningene, inkludert blandede kreditter

Næringslivsordningene generelt var ikke veldig omdiskutert i perioden 1980-87. Isteden var det spesielt blandede kreditter, samt eksportstøtte generelt, som skapte diskusjon. I 1980-81 var det debatt om hvordan utgiftene til næringslivsordningene skulle dekkes. Men debatten resulterte ikke i noen endring. Den gjentok seg årene etter, men med mindre kraft hver gang. Det var heller ikke noen vesentlig debatt om at ordningene var unntatt fra bistandsprinsippene. Med unntak av enkelte stortingsrepresentanter, var det allment akseptert å tilrettelegge for internasjonalisering av norsk næringsliv. Unntaket var også resultat av en

⁴⁰⁸ Se vedlegg 3, figur 4.

oppfatning om at det var bedre at næringslivet var aktive også utenfor de høyest prioriterte områdene, enn at de i liten grad deltok i det hele tatt. Samtidig var dette en tilrettelegging av næringslivsordningene etter næringslivets interesser.

Det var en stor forskjell i hvordan de ulike ordningene ble oppfattet. Investeringsstøtteordningene var allment anerkjent som gode bistandsordninger. De var lite omdiskutert, og det var mer fokus på å øke bruken, spesielt i de fattigste landene, enn på å avskaffe dem. Eksportstøtteordningene var mer omdiskutert. De ble kritisert for å ha lite utviklingsfremmende effekt. Det ble også hevdet at ordningene i større grad var utformet for å tekkes eksportnæringene enn mottakerne. Dette punktet gjaldt ikke opplæringsstøtte. Kritikken av eksportstøtte resulterte ikke i noen endringer i ordningene eller i begrensninger i bruken. Isteden ble blandede kreditter opprettet som en ytterligere tilrettelegging for eksport til utviklingsland.

Blandede kreditter var selve legemliggjøringen av hva som av kritikerne ble betegnet som uthuling av bistandsprinsippene og kommersialisering av norsk utviklingshjelp. Det var en ordning som ble opprettet for å møte norsk eksportindustriens behov for bedre konkurranseforhold internasjonalt. Ordningen var bistandsfinansiert, men stod i konflikt med flere av prinsippene. Det gjorde som sagt de andre næringslivsordningene også. Men blandede kreditter førte med seg en stor økning i bruken av eksportstøtte, og næringslivsordningene la således beslag på mer bistandsmidler enn de hadde gjort tidligere. Prosessen frem mot opprettelsen av blandede kreditter viser at det var lite oppmerksomhet om bistandsprinsippene. Næringslivets behov ble tillagt mest betydning. Men ordningen ble samtidig utformet slik at den ikke bare skulle fungere som eksportstøtte, men også som bistand. Fattige land skulle prioriteres, bruk i nyindustrialiserte land skulle begrenses, og leveransene måtte vurderes som utviklingsfremmende. For å begrense bruken skulle ordningen dessuten bare brukes når konkurrenter hadde det samme tilbudet. Likevel var ordningen en videre utvanning av prinsippene om ubundet bistand, gavevilkår, fattigdomsorientering og konsentrasjon av bistanden. Konklusjonen blir derfor igjen at bistandsprinsippene hadde en begrenset påvirkning på utformingen av den næringslivsorienterte bistandspolitikken, og at det ble lagt mer vekt på norsk næringslivs interesser.

Som med varebistanden, har jeg heller ikke med blandede kreditter gått inn og sett på hvordan ordningen fungerte i praksis. Igjen tror jeg dette vil være en spennende oppgave for den som måtte velge å utføre den.

8.4 Den Inter-amerikanske utviklingsbanken

Fra første gang Norge søkte om medlemskap i den Inter-amerikanske utviklingsbanken (IDB) i 1980 til innmelding ble vedtatt i 1986, var det bred enighet om at Norge burde bli medlem. Men hele tiden var regjeringen og Stortinget uenige om hvordan dette skulle finansieres. Regjeringene ville belaste bistandsbudsjettet, mens Stortinget anså medlemskap som lite forenelig med bistandsprinsippene. Også medlemskap i IDB handlet om både næringslivets interesser og bistandens prinsipper. En innmelding betydde økte muligheter for næringslivet i Latin-Amerika. Men å bruke bistandsmidler til formålet innebar å tøy konsentrasjonsprinsippet ytterligere, og det ble av kritikerne ansett som et brudd med fattigdomsorienteringen. Igjen ser vi altså at prinsippene ble brukt av motstanderne av en endring i bistandspolitikken, i et forsøk på å hindre endringen. Forkjemperne for endringen drøftet ikke prinsippene i sin argumentasjon, annet enn når de anså endringen som i tråd med prinsippene. Det var i tilfellet IDB først i proposisjonen fra 1985, etter at gjeldskrisen hadde slått inn i Latin-Amerika. Økende fattigdom gjorde det mulig å bruke prinsippet som argument for en bistandsfinansiert innmelding.

En bistandsfinansiert innmelding i IDB ble vedtatt i 1986 på grunn av tidspress, og på tross av flertallets innvendinger mot en slik løsning. Da emnet ble tatt opp igjen året etter, stod SV alene om å ønske en flytting av posten bort fra bistandsbudsjettet. Jeg har ikke funnet noen forklaring på denne endringen blant stortingspolitikerne. I løpet av perioden var det store endringer i regjeringskonstellasjonene. Partier gikk fra opposisjon til regjeringsmakt, og omvendt. Likevel var regjeringenes syn på innmelding i IDB konstant. Partiene endret nærmest automatisk syn straks de kom i posisjon.

Diskusjonen om medlemskap i IDB, sammen med diskusjonen om tapene etter skipseksportkampanjen, gir et høyst finurlig innblikk i forskjellene på opposisjons- og posisjonstilværelsen i norsk politikk. Blandede kreditter var en tilsvarende sak, men endringene hos de politiske partiene er ikke like tydelig da Stortinget bare behandlet spørsmålet om opprettelse én gang. KrF og Senterpartiet snudde i sitt syn på både tapene og IDB da de kom i posisjon, mens Arbeiderpartiet snudde i forhold til IDB da det kom i opposisjon. Stortingsgruppen hadde allerede vært kritisk til sin egen regjeringens behandling av tapene. Høyre snudde i forhold til tapene i posisjon, men deres forhold til IDB før 1981 er ikke kjent. Når regjeringsmakten igjen ble byttet snudde KrF og Senterpartiet i synet på tapene, mens Arbeiderpartiregjeringen virket noe tilbakeholden. Stortingsgruppa holdt derimot på oppfatningen den hadde hatt i hele perioden. I forhold til IDB snudde

Arbeiderpartiet gradvis tilbake til sitt opprinnelige standpunkt, mens KrF og Senterpartiets holdning tilsynelatende varierte fra år til år. Høyre endret derimot ikke holdning i de to sakene tilbake i opposisjon.

Det overordnede inntrykket disse sakene gir, er at regjeringsmakten var avgjørende for hva partiene skulle mene. Så enkelt var det nok ikke. En fellesnevner regjeringene hadde, var at de bestod av, eller var dominert av, et parti som var aktivt i næringspolitikken. Både Arbeiderpartiet og Høyre hadde behov for å tilnærme seg industrien og/eller fagbevegelsen. Det gjorde at de idealistiske kreftene som gjerne fikk spillerom i opposisjon, ble holdt utenfor når partiene var i posisjon. Dette gjaldt i større grad for Arbeiderpartiet enn Høyre. Sannsynligvis påvirket også bistandsbudsjettets størrelse hvorfor poster ble plassert der. Det var bundet opp til BNP, og vokste hvert år. Det hadde rom for økte utgifter. I KrFs tilfelle var det forholdet til Høyre som var avgjørende. KrF inngikk et kompromiss. Partiet godtok disse sakene mot å få igjennom sin vilje på andre områder. Samtidig forsøkte det å endre på vedtakene for å få de mest mulig akseptabelt. Det er vanskeligere å få tak på Senterpartiets synspunkter. Det var et parti som verken fokuserte på næringslivet, utover primærnæringene, eller utviklingshjelp. Tilsynelatende fulgte det KrF sin stemmegivning. Dette er relativt løst fundert her. En mer systematisk undersøkelse må gjennomføres for å si noe mer sikkert om disse forholdene. Men disse sakene mer enn antyder at bistanden ikke var et område som var vernet for partipolitiske konflikter. Det var et ordinært politisk felt som man kunne inngå kompromisser om. Igjen tror jeg noen har en interessant jobb foran seg med å gi en grundig analyse av dette området.

8.5 Bistandsprinsippene og strategiene

Prinsippene for norsk bistand har i liten grad fungert som fastlåste prinsipper. Isteden har de fungert som ledetråder og handlingsregler som politikerne til en viss grad har lagt vekt på, men som har blitt tøyd og fått diverse unntak når skiftende regjeringer og utøvende embetsmenn har funnet dette hensiktsmessig. Dette har resultert i en pragmatisk og tilpasningsdyktig bistandspolitik, spesielt i forhold til næringslivets deltakelse, men altså en svært lite prinsippfast politikk. Strategiene har på sin side vært veldig lite konkrete, med to parallelle strategier hvor det meste kunne passes inn.

I løpet av min oppgaves tidsperiode ble prinsippene forsøkt nytolket tre ganger: i Stortingsmelding nr. 35 (1980-81), Stortingsmelding nr. 36 (1984-85) og i Stortingsmelding nr. 34 (1986-87). I nr. 35 kom det forslag om enkelte små justeringer og en stor ("hovedregelen"). Stortinget motsatte seg alle endringsforslagene. Men unntakene fra

prinsippene var allerede etablert, og var derfor allerede løst definert. Nr. 36, prinsippmeldingen, inneholdt en grundig gjennomgang av strategiene og prinsippene. Flere justeringer ble foreslått, den største var forslaget om en større vektlegging av strategien for økonomisk vekst, og med det mindre vekt på flersidig bistand. Men stort sett var endringsforslagene små. Nr. 34, tilleggsmeldingen, trakk tilbake noen justeringer, men støttet i stor grad opp under prinsippmeldingens konklusjoner. Stortinget aksepterte mange av meldingenes forslag, og kom bare med enkelte endringer og forbehold. Konklusjonen må være at prinsippene og strategiene i liten grad endret seg i løpet av perioden.

Ulike grupper har argumentert ulikt om prinsippenes status. De som i størst grad påkalte prinsippenes utøvelighet og ”hellige” stilling, var interesseorganisasjoner og politiske partier, enten på venstresiden, i sentrum, eller med kirkelig tilknytning. De kjempet mot endringer i norsk bistand, som de kalte en uthuling av bistandsprinsippene og en kommersialisering av bistanden.⁴⁰⁹

På den andre siden var det politikere og interesseorganisasjoner som kjempet for hva vi kan kalle en mer pragmatisk tolkning av prinsippene, og for en mer aktiv bruk av norsk næringsliv i forbindelse med norsk bistand. I realiteten var prinsippene tilnærmet fraværende i deres argumentasjon. Det var denne fløyen som dominerte når endringer i politikken ble utarbeidet. Drøfting av prinsippene var nesten usynlig, både i proposisjoner og meldingers beskrivelse av næringslivet i bistanden. Også i primærkildene fra forarbeidet er prinsippene vanskelig å finne. De finnes delvis implisitt i argumentasjonen, men i svært liten grad. De finnes også i utspill fra kritiske grupper. Dette forteller oss at prinsippene var av liten betydning. Næringslivets interesser påvirket tolkningen av prinsippene, og gjorde at disse ble uthulet. Næringslivets interesser hadde derfor mer påvirkning på politikken enn prinsippene. Det betyr imidlertid ikke at disse interessene ble enerådende, eller at bistanden ble uten verdi for mottaker. Hovedkonklusjonen for denne oppgaven er imidlertid helt klar. I perioden 1980-87 var bistandsprinsippenes betydning for den næringslivsorienterte delen av norsk bistandspolitik minimal.

⁴⁰⁹ Samtidig har særlig politikere på venstresiden ivret for andre endringer innen norsk bistand som også stod i motsetning til prinsippene. Ofte var disse ideologisk funderte. Det gjaldt særlig kamp for enkelte nye hovedsamarbeidsland, og mot enkelte gamle.

Kilderegister

Stortingsdokumenter

Stortingsdokumentene er satt i kronologisk rekkefølge, men med innstillinger og debatter sammen med stortingsmeldinger og proposisjoner. Parenteser etter navnene inneholder dato for debatt eller fremleggelse av dokumentet.

Stortingsmeldinger og tilhørende dokumenter

Stortingsmelding nr. 29 (1971-72) *Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene* (04.02.72).

Stortingsmelding nr. 94 (1974-75) *Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene* (25.04.75).

Stortingsmelding nr. 35 (1980-81) *Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1979* (04.10.80).

Innst. S. nr. 255 (1980-81) (08.05.81).

S. tid. b7 s. 3508-3535 (20.05.81).

Stortingsmelding nr. 14 (1981-82) *Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1980* (21.08.81).

Innst. S. nr. 137 (1981-82) (10.02.82).

S. tid. b7 s. 2609-2648 (23.03.82).

Stortingsmelding nr. 14 (1982-83) *Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1981* (23.07.82).

Innst. S. nr. 189 (1982-83) (06.05.83)

S. tid. b7 s. 4090-4117. (27.05.83).

Stortingsmelding nr. 63 (1982-83) *Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1982* (25.03.83).

Innst. S. nr. 194 (1982-83) (09.05.83).

Stortingsmelding nr. 36 (1984-85) *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp* (Prinsippmeldingen) (26.10.84).

Stortingsmelding nr. 23 (1984-85) *Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1983* (28.09.84).

Innst. S. nr. 308 (1984-85). (07.06.85)

Stortingsmelding nr. 74 (1984-85) *Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1984* (12.04.85).

Innst. S. nr. 220 (1985-86). (06.06.86).

St. meld. nr 34 (1985-86) *Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1985* (04.04.86).

Innst. S. nr. 221 (1985-86). (06.06.86).

S. tid. b7 s. 3104-3114 (10.06.86).

Stortingsmelding nr. 34 (1986-87) *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (Tilleggs melding til St.meld. nr. 36 (1984-85))* (27.02.87).

Innst. S. nr. 186 (1986-87) (21.05.87).

S. tid. b7 s. 3587-3634 (02.06.87).

Stortingsmelding nr. 56 (1987-88) *Om næringslivsordningene innenfor bistanden* (27.05.88).

Innst. S. nr. 29 (1988-89) (21.11.88).

S. tid. b7 s. 1951-1962 (15.12.88).

Stortingsmelding nr. 25 (1988-89) *Garanti-Instituttet for Eksportkredits (GIEKs) virksomhet i 1986 og 1987 og om redegjørelse for skipseksportkampanjen* (20.01.89).

Innst. S. nr. 290 (13.06.89)

Stortingsproposisjoner og tilhørende dokumenter

St. prp. nr. 108 (1962-63) *Om statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og om statsgaranti ved investeringer i utviklingsland* (29.03.63).

Innst. S. nr. 229 (1962-63) (31.05.63).

St. prp. nr. 100 (1966-67) I. *Om den videre utbygging av Norges bistand til utviklingslandene. II. Om opprettelsen av "Direktoratet for utviklingshjelp" m.m.* (14.04.67).

St. prp. nr. 100 (1967-68) *Om 1. Statsgaranti ved eksport, og 2. Statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland* (05.04.68).

Innst. S. nr. 219 (1967-68) (22.05.68).

St. prp. nr. 31 (1976-77) *Om etablering av en statlig støtteordning ved eksport til utviklingsland* (22.10.76).

Innst. S. nr. 67 (1976-77) (12.11.76).

St. prp. nr. 109 (1976-77) I. *Om den videre utbygging av Norges bistand til utviklingslandene. II. Om opprettelsen av "Direktoratet for utviklingshjelp" m. m.* (14.04.67).

St. prp. nr. 156 (1976-77) *Om fornyelse og endring av Stortingets vedtak om 1. Statsgaranti ved eksport, 2. Statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland og 3. Statsgaranti til sikring mot tap som følge av endringer i valutakurser* (15.04.77).

Innst. S. nr. 399 (1976-77) (23.05.77).

S. tid. b7 s. 4271-4274 (1976-77) (04.06.77).

St. prp. nr. 152 (1977-78) *Om endring av Stortingets vedtak om statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland* (21.04.78).

St. prp. nr. 1 (1978-79) *Utenriksdepartementet og utenriksrepresentasjonen, deltaking i internasjonale organisasjoner, hjelp til utviklingslandene og andre utenriksformål* (22.09.78).

Budsjett-innst. S. nr. 3 (1978-79) (13.11.78).

S. tid. b7 s. 846-892 (21.11.78).

St. prp. nr. 119 (1978-79) *Om opprettelsen av en låneordning for utvikling av næringslivet i utviklingsland og endringer i statsbudsjettet for 1979 under kapitlene 0160 og 0180 (nytt)* (27.04.79).

St. prp. nr. 1 (1979-80) *Utenriksdepartementet og utenriksrepresentasjonen, deltaking i internasjonale organisasjoner, hjelp til utviklingslandene og andre utenriksformål* (14.09.79).

Budsjett-innst. S. nr. 3 (1979-80) (07.11.79).

S. tid. b7 s. 791-840 (15.11.79).

St. prp. nr. 95 (1979-80) *Om fornyelse og endring av Stortingets vedtak om 1. Statsgaranti ved eksport, 2. Statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland og 3. Statsgaranti til sikring mot tap som følge av endringer i valutakurser* (18.04.80).

Innst. S. nr. 251 (1979-80) (16.05.80).

S. tid. b7 s. 3175-3180 (23.05.80).

St. prp. nr. 99 (1980-81) *Om samtykke til at Norge tiltrer Avtale om opprettelse av Den Inter-amerikanske utviklingsbank (IDB), av 8. april 1959 med senere endringer, samt tilleggsbevilgning for 1981* (27.03.81).

Innst. S. nr. 253 (1981-82) (26.05.82).
Innst. S. nr. 52 (1982-83) (25.11.82).
S. tid. b7 s. 3784-3788 (02.06.82).
S. tid. b7 s. 1764-1773 (06.12.82).

St. prp. Nr. 118 (1981-82) *Om endring av Stortingets vedtak om statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland* (07.05.82).
Innst. S. nr. 225 (1981-82). (14.05.82).
S. tid. b7 s. 3616-3617 (26.05.82).

St. prp. nr. 1 (1982-83) *Utenriksdepartementet og utenriksrepresentasjonen, internasjonale politiske og økonomiske organisasjoner, Hjelp til utviklingslandene og andre utenriksformål* (24.09.82).
Budsjett-innst. S. nr. 3 (1982-83) (15.11.82).
S. tid. b7 s. 1252-1302 (26.11.82).

St. prp. nr. 84 (1982-83) *Om endringer i statsbudsjettet for 1983 under Kap. 0165, 0166, 0175, 0177, 0184, 0185 og 0199, og om endringer i reglene for låneordningen under Kap. 0180* (08.04.83).
Innst. S. nr. 234 (1982-83) (24.05.83).

St. prp. nr. nr. 100 (1982-83) *Om fornyelse og endring av Stortingets vedtak om garantiordningen som administreres av Garanti-instituttet for Eksportkreditt* (06.05.83).
Innst. S. nr. 226 (1982-83) (20.05.83).

St. prp. nr. 1 (1983-84) *Hjelp til utviklingslandene* (23.09.83).
Budsjett-innst. S. nr. 3 (1983-84) (30.11.83).
S. tid. b7 s. 1758-1832 (07.12.83).

St. prp. nr. 39 (1983-84) *Om endringer på statsbudsjettet for 1983 under kap. 0161, 1065, 0166, 0175, 0181, 0182, 0184, 0185, 0194, 0198 og 0199* (17.11.83).
Innst. S. nr. 83 (1983-84) (09.12.83).
S. tid. b7 s. 1981-2009 (13.12.83).

St. prp. nr. 59 (1983-84) *Om fornyelse og endring av Stortingets vedtak om garantiordningen som administreres av Garanti-instituttet for Eksportkreditt (GIEK)* (02.12.83).
Innst. S. nr. 78 (1983-84) (07.12.83).

St. prp. nr. 90 (1983-84) *Om endring av Stortingets vedtak om statsgaranti ved eksport (den alminnelige ordningen) som administreres av Garanti-instituttet for Eksportkreditt (GIEK)* (13.04.84).

St. prp. nr. 1 (1984-85) *Samarbeid med utviklingslandene* (21.09.84).
Budsjett-innst. S. nr. 3 (1984-85) (19.11.84).
S. tid. b7 s. 1179-1249 (1984-85) (26.11.84).

St. prp. nr. 20 (1984-85) *Om endringer på statsbudsjettet for 1984 under diverse kapitler administrert av Utenriksdepartementet og Departementet for utviklingshjelp* (08.11.84).
Innst. S. nr. 82 (1984-85) (10.12.84).
S. tid. b7 s. 2072-2088 (13.12.84).

St. prp. nr. 42 (1984-85) *Om ny garantiordning på særlige vilkår ved eksport til og ved investeringer i utviklingsland* (30.11.84). (ikke behandlet, trukket tilbake med St. meld. nr. 55 (1985-86), 30.05.86).

St. prp. nr. 51 (1984-85) *Om opprettelsen av en ordning for blandede kreditter til utviklingsland og endringer i statsbudsjettet for 1985 under kapitlene 1200, 1230 og 1299* (04.01.85).
Innst. S. nr. 312 (1984-85). (07.06.85).

S. tid. b7 s. 4774-4785. (12.06.85).

St. prp. nr. 105 (1984-85) *Om endringer på statsbudsjettet for 1985 vedrørende utviklingshjelp under Kap. 1231 Tap på garantier og Kap. 1299 Til dekning av ymse hjelpetiltak, kan overføres* (10.05.85).
(ikke behandlet, trukket tilbake med St. meld. nr. 56 (1985-86), 30.05.86).

St. prp. nr. 1 (1985-86) *Samarbeid med utviklingslandene* (04.10.85).

Budsjett-innst. S. nr. 3 (1985-86) (19.11.85).

S. tid. b7 s. 824-887 (26.11.85).

Voteringsutskrift, kl. 20.03. Listenummer 103

Budsjett-innst. S. nr. 6 (1985-86) (13.12.85).

S. tid. b7 s. 775-803 (22.11.85).

St. prp. nr. 19 (1985-86) *Om endringer på statsbudsjettet for 1985 under diverse kapitler administrert av Utenriksdepartementet og Departementet for utviklingshjelp* (08.11.85).

Innst. S. nr. 68 (1985-86) (09.12.85).

S. tid. b7 s. 1583-1587 (12.12.89).

St. prp. nr. 25 (1985-86) *Om samtykke til at Norge tiltrer Avtale om opprettelse av Den Inter-amerikanske utviklingsbank (IDB), av 8. april 1959 med senere endringer* (22.11.85).

Innst. S. nr. 236 (1985-86) (11.06.86).

S. tid. b7 s. 3224-3230 (13.06.86).

St. prp. nr. 1 (1986-87) *Samarbeid med utviklingslandene* (19.09.86).

Budsjett-innst. S. nr. 3 (1986-87) (17.11.86).

S. tid. b7 s. 926-980 (25.11.86).

St. prp. nr. 89 (1986-87) *Om endringer på statsbudsjettet for 1987 under diverse kapitler administrert av Utenriksdepartementet og Departementet for utviklingshjelp* (15.05.87).

Innst. S. nr. 250 (1986-87) (04.06.87).

St. prp. nr. 1 (1987-88) *Departementet for utviklingshjelp* (18.09.87).

Budsjett-innst. S. nr. 3. (1987-88) (19.11.87).

S. tid. b7 s. 1117-1173 (30.11.87).

St. prp. nr. 1 (1987-88) *Departementet for handel og skipsfart* (18.09.87).

Budsjett-innst. S. nr. 6. (1987-88) (13.11.87).

S. tid. b7 s. 749-785 (13.11.87).

Stortingsarkivet

Mappe St. meld. nr. 35 (1980-81). Utenriks og konstitusjonskomiteen. 1980-81.
Mappe St. meld. nr. 14 (1981-82). Utenriks og konstitusjonskomiteen. 1981-82.
Mappe St. meld. nr. 14 (1982-83). Utenriks og konstitusjonskomiteen. 1982-83.
Mappe St. meld. nr. 36 (1984-85). Utenriks og konstitusjonskomiteen. 1984-85.
Mappe St. meld. nr. 34 (1985-86). Utenriks og konstitusjonskomiteen. 1985-86.
Mappe St. meld. nr. 34 (1986-87). Utenriks og konstitusjonskomiteen. 1986-87.
Mappe St. meld. nr. 66 (1986-87). Utenriks og konstitusjonskomiteen. 1986-87.
Mappe St. meld. nr. 56 (1987-88). Utenriks og konstitusjonskomiteen. 1987-88.
Mappe St. prp. nr. 51 (1984-85). Utenriks og konstitusjonskomiteen. 1984-85.
Mappe St. prp. nr. 25 (1985-86). Utenriks og konstitusjonskomiteen. 1985-86.

Utenriksdepartementets arkiv

Mappe 37 5/3, Norsk u-hjelp generelt

Bind 15 (01.01.80 – 31.12.80).
Bind 16 (01.01.81 – 31.01.82).
Bind 17 (01.02.82 – 30.06.82).
Bind 18 (01.07.82 – 30.04.83).
Bind 19 (01.05.83 – 31.12.83).
Bind 20 (01.01.84 – 31.08.86).
Bind 21 (01.09.86 – 31.03.89).

Mappe 37 5/3 d, stortingsmelding om det økonomiske samkvem mellom Norge og u-land

Bind III (01.01.80 – 31.12.84).
Bind IV (01.01.85 – 31.12.85).
Bind V (01.01.86 – 01.01.87).
Bind VI (01.02.87 – 31.12.89).

Arbeiderbevegelsens arkiv

Ark 1006. Det Norske Arbeiderpartis stortingsgruppes arkiv

A. Møtebøker

Boks 8. Møtebok, gruppa + gruppestyret. 1978-81.

G. Saksarkiv, fraksjonene

- Ga. Fraksjonen i Finanskomiteen. Gac. Saksarkiv, diverse.

Boks 1. Diverse 1974-80

Boks 2. Diverse, vesentlige budsjettsaker 1979-83.

- Gb. Fraksjonen i Utenriks- og konstitusjonskomiteen. Gbb. Korrespondanse.

Boks 1. korrespondanse 1979-82.

- Gb. Fraksjonen i Utenriks- og konstitusjonskomiteen. Gbc. Saksarkiv, diverse.

Boks 1.

- F. Saksarkiv, gruppa generelt. Fb. Interne notater.

Boks 10, 11 og 17.

Aviser og tidsskrift

Aftenposten Aften 27.11.85

Folkevelt nr. 5 1980, nr. 1 1985.

Norges Næringsindustri nr. 11 1981.

Norkontakt nr. 1/2 1980, nr. 2, 3 og 5 1981, nr. 2 og 4/5 1982, nr. 2 1984.

NTB 27.11.85, 12.12.85.

Verdens Gang 25.05.81.

Muntlige kilder⁴¹⁰

Dørum, Odd Einar. Venstre. Stortingsrepresentant, 1977-81. Samtale 16.01.09.

Isaksen, Vidkun. Avdelingsdirektør i Norad, personell og stipendiat, 1979-80 og administrativ avdeling, 1980-81, stedlig representant blant annet i India, 1981-84. Samtale 20.05.08.

Kleppe, Per. Arbeiderpartiet. Finansminister, 1973-79, planleggingsminister, 1979-81. Samtale 15.01.09.

Lenth, Borger. Styremedlem i GIEK, 1977, direktør i Norad, 1982-84, departementsråd i DUH, 1984-85. Telefonsamtale 10.12.08.

Oskarsson, Oskar. Ansatt i Norad, avdeling for næringsliv. Samtale 22.01.09.

Selvig, Tore. Ansatt i Norad fra 1970, jobbet med varebistand mellom 1983 og 1991. Samtale 05.02.09

Sommerfeldt, Atle. Medlem av både Mellomkirkelig råd og Idégruppen. Samtale 14.01.09.

Stang, Edvard. Ansatt i GIEK fra 1980. Telefonsamtale 12.01.09.

Stavnum, Per. Ansatt i UD/DUH med næringslivsordningene som arbeidsområde, 1981-2005, stedlig representant i India, 1986-88 og Vietnam, 2001-05. Samtale 29.01.09

Steen, Reiulf. Arbeiderpartiet. Medlem av utenrikskomiteen, 1985-89. Telefonsamtale 24.03.09.

Synnes, Arne. Høyre. Statssekretær i HD, 1983-86. Samtale 09.02.09.

Sæter, Odd Jostein. KrF. Statssekretær i DUH, 1983-86. Deretter politisk rådgiver for KrF. Tidligere også medlem av Mellomkirkelig Råd. Samtale 16.04.09.

Tamburstuen, Trygve. Arbeiderpartiet. Statssekretær i ID, 1979-81. Samtale 06.02.09.

Thaulow, Hans Henrik. Ansatt i Norad, avdeling for næringsliv fra 1985. Samtale 05.02.09

Værnø, Grethe. Høyre. Medlem av utenrikskomiteen, 1981-85. Telefonsamtale 05.02.09.

Ørnhøi, Stein. SV. Utenrikspolitisk talsmann, og medlem av den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, 1981-85. Telefonsamtale 24.03.09.

⁴¹⁰ Det var flere personer jeg ønsket, men ikke fikk snakket med, enten fordi de husket for lite, var for travle eller bare ikke ønsket. **Berg**, Eivinn. Høyre. Statssekretær i UD, 1981-84. **Botnen**, Ingeborg. Arbeiderpartiet. Medlem av utenrikskomiteen, 86-89. **Bugge**, Eva. Ansatt i UD, forfattet flere notater som brukes som kilder. **Buttedahl**, Johan. Senterpartiet. Medlem av utenrikskomiteen, 1983-89. **Frøysnes**, Torbjørn. Høyre. Statssekretær i UD, 1984-86. **Ingebrigtsen**, Arnulf. Høyre. Statssekretær i ID, 1981-84. **Jakobsen**, Johan J. Senterpartiet. Medlem av utenrikskomiteen, 1979-83. **Kongshem**, Mette. Høyre. Statssekretær i HD, 1981-1983. **Petersen**, Jan. Høyre. Medlem av utenrikskomiteen, 1984-89, og leder, 1985-86. **Rossbach**, Hans Hammond. Venstre. Medlem av utenrikskomiteen, 1981-85.

Litteratur

- Abrahamsen, Tone 1996. *Norsk bistandspolitikk 1961-1996, en studie av forholdet mellom politisk innhold og prosess*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Amland, Bjørn H. 1993. *Bistand eller børs? Næringslivets rolle i norsk u-hjelp*. Cappelen Forlag. Oslo.
- Bjerke, Finn Olaf 1997. *Eksportfinansiering*. Index Publishing AS. Oslo.
- Bjerke, Finn Olaf 1998. "Næringslivet og norsk bistand. Elementer i en strategi for å involvere næringslivet." Notat skrevet for NHO.
- Bjørkquist, Catharina 1994. *Utviklingen av næringsorientert bistand i Norge i tidsrommet 1975-1992*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Bog, Paal 1975. "Planlegging og prioritering av norsk utviklingshjelp", i Olav Stokke (red.), *Utviklingsplanlegging og samfunnsplanlegging. En antologi*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo.
- Brattensborg, Thor Olav 1989. *Sao Hill: fra u-landsprosjekt til industribedrift, 1971-1989*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Cassen, Robert and associates 1994. *Does aid work? Report to an intergovernmental task force*. Clarendon press. Oxford.
- Eriksen, Tore Linné 1986. "Innstillinger og meldinger om norsk bistandspolitikk – hvilken innstilling har de, og hva gir de meldning om?" NUPI notat nr. 364. Oslo.
- Eriksen, Tore Linné 1987 (a). "Bistand og næringsliv: Hjelp til selvhjelp?", i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Eriksen, Tore Linné 1987 (b). "I stedet for en festtale", i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Espeli, Harald 1992. *Industripolitikk på avveie. Motkonjunkturpolitikken og Norges Industriforbundsrolle 1975-1980*. Gyldendal.
- Espeli, Harald 2003. "Organisering og makt. Næringslivets hovedorganisasjoner, deres politiske strategier og innflytelse gjennom 1900-tallet med hovedvekt på industrien", i Sverre A. Christensen m. fl. *Kapitalistisk demokrati? Norsk næringsliv gjennom 100 år*. Gyldendal.
- Fraser, Monica Pohle 2008. "Not the needy butt he speedy ones'. West German development aid and private investment in the Middle East, 1960-67", i Helge Øystein Pharo og Monica Pohle Fraser (red.), *The aid rush. Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, bd. 2. Unipub. Oslo.
- Furre, Berge 2000. *Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet – fra voktersvisse til framtidstvil*. Det Norske Samlaget. Oslo.
- Hagen, Kjell Arne 1986. "Poenget er at dette skal være utviklingshjelp", en analyse av ordningen med "Statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til og ved investeringer i utviklingsland", og denne ordningens tilknytning til norsk utviklingshjelp i perioden 1963-1984. Hovedoppgave i sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen.

Hveem, Helge 1987. ””Handel, ikke u-hjelp”. Den nye økonomiske verdensorden og Norge”, i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Universitetsforlaget. Oslo.

Johannessen, Bjørn og Dag Leraand 1997. *Bistandsleksikon. Aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand*. Gazette Bok. Oslo.

Kielland, Tryggve Eng 2008. *Norsk bistand og næringslivet – fra motkonjunkturtiltak til konjunkturuavhengig samarbeid*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Lenth, Borger Arildssøn 1983. ”NORAD i Norge. NORADs bruk av norske ressurser”. Foredrag holdt av i Polyteknisk Forening i Oslo 8. mars 1983. Norad. Oslo.

Lenth, Borger Arildssøn 1990. ”Bistand og næringsliv”. Norad. Oslo.

Liland, Frode og Kristin Alsaker Kjerland 2003. *1989-2002: På bred front*, i *Norsk utviklingshjelps historie*, bd. 3. Fagbokforlaget. Bergen.

Mortrud, Odd Erling 1997. *Norsk kommersiell bistand på 1960-tallet. Forholdet mellom offentlige myndigheter og det private næringsliv innen norsk utviklingshjelp 1960-1970*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Norad 1984. ”Retningslinjer for støtte til industri- og næringslivsvirksomhet i utviklingsland”. Avdeling for industri- og næringslivssamarbeid.

Pharo, Helge Øystein 1986. *Hjelp til selvhjelp. Det indisk-norske fiskeriprosjektets historie 1952-72. Bind I. Perioden 1952-60*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo.

Pharo, Helge Øystein 2008. ”Reluctance, enthusiasm and indulgence: the expansion of bilateral Norwegian aid”, i Helge Øystein Pharo og Monica Pohle Fraser (red.), *The aid rush. Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, bd. 1. Unipub. Oslo.

Ruud, Arild Engelsen og Kristin Alsaker Kjerland 2003. *1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer*, i *Norsk utviklingshjelps historie*, bd. 2. Fagbokforlaget. Bergen.

Senter for Anvendt Forskning 1988. *Evalueringsrapport av Norads investeringsstøtteordninger. Rapport utarbeidet for Departementet for Utviklingshjelp*. Norges Handelshøyskole. Bergen.

Simensen, Jarle 2003. *1952-1975: Norge møter den tredje verden* i *Norsk utviklingshjelps historie*, bd. 1. Fagbokforlaget. Bergen.

Skånland, Hermod 2004. *Doktriner og økonomisk styring. Et tilbakeblikk*. Norges Banks skriftserie nr. 36. Oslo.

Stang, Edvard 2007. *Skipseksportkampanjen. Var det så galt? Noen hovedpunkter, noen synspunkt, sub specie eternitatis*. Garanti-Instituttet for Eksportkreditt. Oslo.

Statistisk Sentralbyrå. ”Tabell 9.15. Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt etter alder og kjønn. 1 000 og i prosent av arbeidsstyrken”. <http://www.ssb.no/histstat/tabeller/9-9-15t.txt>. Nedlastet 23.04.09.

Stokke, Olav 1982. ”Spennings mellom egeninteresse og altruisme i norsk bistandspolitikk”, i Olav Stokke (red.), *Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1981*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo.

- Stokke, Olav 1985. "Samarbeidet med utviklingslandene: Idealer og interesser i brytning", i Johan Jørgen Holst og Daniel Heradstveit (red.), *Norsk utenrikspolitikk*. Tano. Oslo
- Stokke, Olav 1987. "Hovedlinjene i bistandspolitikken: Mål, strategier og prinsipper", i Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Stokke, Olav 1988. "Norsk bistandspolitik: kontinuitet og endring", i Magne Holter og Eilert Struknes (red.), *Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1987*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo.
- Stokke, Olav 1989. "The determinants of Norwegian aid policy", i Olav Stokke (red.), *Western middle powers and global poverty. The determinants of the aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. The Scandinavian institute of African studies. Uppsala.
- Stokke, Olav 1992. "Mål, strategier og prinsipper for norsk bistand: Old bottles?", i Olav Stokke (red.), *Norsk Nord-Sør-politikk: Lever den opp til sitt rykte? Regjeringens Nord-Sør-melding under lupen*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo.
- Sørbø, Gunnar M. 1995 "Norsk bistandspolitik", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbø og Svein Gjerdåker (red.), *Norges utenrikspolitikk*. Chr. Michelsens Institutt/Cappelen Akademiske Forlag. Bergen.
- Tamnes, Rolf 1997. *Oljealder, 1965-1995*, i *Norsk utenrikspolitikks historie*, bd 6. Universitetsforlaget. Oslo.
- Underdal, Arild 1987. "What's left of the MFA? Foreign policy and the management of external relations in Norway". Working Paper. Bedriftsøkonomisk Institutt.
- Urdal, Ingvil 2009. *Det forgjettede land? En analyse av den norske Tanzania-debatten, med hovedvekt på perioden 1971 til 1985*. Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Vorkinn, Eli 1996. *Kommersialiseringen av norsk bistand: En studie av trendsifter fra 1972 til 1994*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Øverhaug, Tore, 1993. *Fra hjørnestein til møllestein: Mbegani Fisheries Development Centre, med hovedvekt på oppfølging og bruk av Evalueringsrapport 4.86*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Vedlegg

Vedlegg 1. Tabeller over næringslivsordningene

Kilde: Stortingsmelding nr. 56 (1987-88), bortsett fra tabell 3, særordningen.

Alle tall er i millioner kroner.

Tabell 1. Bistandsbudsjettet og næringslivsordningene, bevilgninger og utbetalinger (med parallellfinansiering).⁴¹¹

År	Total-bevilgning	Bevilgning, næringslivs-ordningene	I prosent av total-bevilgningen	Utbetalinger	
				Investerings-støtte	Eksport-støtte
1981	2 911,90	86,29	2,96	14,03	33,33
1982	3 637,20	107,87	2,97	36,00	49,60
1983	3 996,90	106,88	2,67	58,43	45,83
1984	4 274,83	128,31	3,00	50,04	83,29
1985	5 039,00	101,16	2,01	32,76	40,03
1986	5 550,10	201,70	3,63	40,44	81,00
1987	6 198,20	189,80	3,06	32,75	112,36

Tabell 2. Bevilgning og forbruk i forhold til bistandsbudsjettet, kap. 1230 Næringslivsordningene (uten parallellfinansiering).⁴¹²

År	Total-bevilgning	Bevilgning, næringslivs-ordningene	Forbruk	Forbruk i prosent av total-bevilgningen
1981	2 911,90	60,00	20,07	0,69
1982	3 637,20	65,00	42,73	1,18
1983	3 996,90	65,00	62,38	1,56
1984	4 274,83	55,00	60,02	1,40
1985	5 039,00	65,00	36,64	0,73
1986	5 550,10	127,00	46,74	0,84
1987	6 198,20	124,00	79,31	1,28

⁴¹¹ St. meld. nr. 56 (1987-88):13-14. Tabell 1 er satt sammen av informasjon fra tabell 5.1 og 5.3 i meldingen.

⁴¹² St. meld. nr. 56 (1987-88):13-14. Tabell 2 er satt sammen av informasjon fra tabell 5.1 og 5.2 i meldingen.

Tabell 3. Særordningen. Garantier på særlige vilkår ved eksport til og investeringer i utviklingsland, ved utgangen av året.

			Garantiansvar					
År	Garanti-rammen	Bundet av garanti-rammen	Garanti-ansvar, totalt	Investerings garantier	Eksportkredittgarantier		Erstatnings utbetalinger	Gjen-vunne beløp
					Ordinære garantier	Fra skips-eksport-kampanjen		
1975	1 000	629	350	79,9	270,7	-		
1976	2 000	1 804	509	72,8	435,8	-		
1977	4 000	3 126	833	55,9	765,8	17,7		
1978	5 000	4 833	1 290	48,7	915,5	325,8		
1979	7 000	6 255	2 517	13,5	903,7	1 600,5	-	
1980	9 000	5 288	3 646	36,1	841,0	2 770,0	8,5	0,7
1981	9 000	6 877	4 415	45,5	1 304,5	3 065,6	35,5	1,6
1982	12 000	5 583	4 740	47,2	1 826,8	3 136,4	82,1	14,7
1983	12 000	5 536	4 919	57,4	1 692,2	3 169,4	231,0	13,3
1984	10 000	5 124	4 707	33,5	1 590,3	3 083,2	346,7	65,6
1985	10 000	4 867	4 599	27,6	1 615,3	2 956,1	361,6	120,6
1986	7 000	3 500	3 463	53,0	3 410		581,1	113,2
1987	7 000	3 263	3 139	56,0	3 083		499,0	100,4
1988	4 000	2 701	2 650	101,0	2 549		540,4	201,3
1989	3 500	2 242	2 256	111,0	2 145		370,8	252,9
1990	3 100	1 581	1 579	53,0	1 526		335,7	152,2

Kilder: Stortingsmeldinger om GIEKs virksomhet, Eriksen 1987, Vorkinn 1996.

Garantiansvar viser til hvor store summer det var garantert for, for igangsatte prosjekter. Årsmeldingene om GIEKs virksomhet viser bare sjeldent andelen investeringsgarantier, og skiller aldri mellom ordinære eksportkredittgarantier og de gitt under skipseksportkampanjen. Denne differensieringen er gjort av Tore Linné Eriksen (1987, tabell 6), frem til 1987. Eli Vorkinn (1996, tabell 1) oppgir eksportens andel av totalen, noe som har gitt meg muligheten til å regne ut investeringsgarantiene, men ikke differensieringen mellom ordinære eksportkredittgarantier og de gitt under skipseksportkampanjen. Der opplysningene var ulike mellom Eriksen og GIEK har sistnevntes informasjon blitt brukt.

Garantirammen viser til den maksimale summen som kunne være bundet av garantirammen. Det var hensiktsmessig å ha en vid ramme, da mange tilsagn falt fra og aldri ble realisert som garantiansvar.

Bundet av garantirammen viser til garantiansvaret pluss garantitilsagn, altså summen av både igangsatt prosjekter og prosjekter som var godkjent for prosjektstøtte, men ennå ikke igangsatt.

Erstatningsutbetalinger viser til summen av erstatninger utbetalt til norske bedrifter. Denne summen gjelder for hele særordningen, og ikke bare utbetalinger fra bistandsbudsjettet. Samtidig ble en god del midler gjenvunnet fra debitor. Det reelle tapet for staten var altså lavere enn erstatningsutbetalingene. Det eneste disse summene egentlig forteller er hvor mye norske verft fikk overført fra staten etter mislykkede leveranser.

Tabell 4. Forundersøkelser, årlige tilsagn og utbetalinger

År	Tilsagn	Utbetalinger
1976	1,64	0,16
1977	1,60	0,77
1978	3,12	1,03
1979	1,30	3,00
1980	1,19	0,78
1981	1,63	0,48
1982	1,41	1,29
1983	2,93	0,68
1984	7,17	1,95
1985	7,04	3,88
1986	5,14	3,35
1987	9,89	6,89
Totalt	44,13	24,29

Tabell 5. Grunnlagsinvesteringer, årlige tilsagn og utbetalinger

År	Tilsagn	Utbetalinger
1978	7,29	0,37
1979	-	0,19
1980	-	6,07
1981	7,19	2,79
1982	0,54	0,80
1983	-	1,56
1984	-	1,48
1985	2,50	-
1986	8,50	1,87
1987	0,19	6,00
Totalt	26,2	21,1

Tabell 6. Opplæringsstøtte ved bedriftsetableringer, årlige tilsagn og utbetalinger

År	Tilsagn	Utbetalinger
1983	2,17	-
1984	0,43	-
1985	9,52	1,58
1986	1,24	1,78
1987	3,60	2,15
Totalt	19,98	7,52

Tabell 7. Låneordningen, årlige tilsagn og utbetalinger

År	Tilsagn	Utbetalinger
1980	10,75	-
1981	5,19	10,75
1982	38,23	33,91
1983	81,13	56,19
1984	44,24	46,60
1985	21,19	27,30
1986	67,50	31,43
1987	64,93	17,69
Totalt	333,19	223,88

Tabell 8. Blandede kreditter, årlige tilsagn og utbetalinger

År	Tilsagn	Utbetalinger
1985	1,20	-
1986	271,52	1,20
1987	72,05	43,84
Totalt	344,78	45,04

Tabell 9. Opplæringsstøtte ved eksport, årlige tilsagn og utbetalinger

År	Tilsagn	Utbetalinger
1980	45,70	3,60
1981	22,93	6,04
1982	54,46	6,73
1983	37,51	3,95
1984	49,39	9,98
1985	8,32	3,87
1986	10,31	5,09
1987	8,19	3,92
Totalt	236,82	43,21

Tabell 10. Parallellfinansiering, 1981-87⁴¹³

År	Utbetalinger
1981	27,29
1982	42,87
1983	41,88
1984	73,31
1985	36,16
1986	74,71
1987	64,60
Totalt	360,82

Tabell 11. Varebistand i millioner kroner 1978-1983⁴¹⁵

År	Varebistand
1978	232
1979	254
1980	204
1981	203
1982	311
1983	396

Vedlegg 2. Arbeidsledighet i Norge, 1974-1990

Tabell 12. Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt i prosent av arbeidsstyrken (AKU).

År	Prosent arbeidsledighet
1974	1,5
1975	2,3
1976	1,8
1977	1,5
1978	1,8
1979	2,0
1980	1,7
1981	2,0
1982	2,6
1983	3,4
1984	3,2
1985	2,6
1986	2,0
1987	2,1
1988	3,2
1989	4,9
1990	5,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå⁴¹⁴

⁴¹³ Denne tabellen er utbetalinger til eksportstøtte minus utbetalinger til blandede kreditter og opplæringsstøtte ved eksport (tall fra St. meld. nr. 56 (1987-88):13-14, 31).

⁴¹⁴ SSB. "Tabell 9.15. Arbeidssøkere uten arbeidsinntekt etter alder og kjønn. 1 000 og i

prosent av arbeidsstyrken".

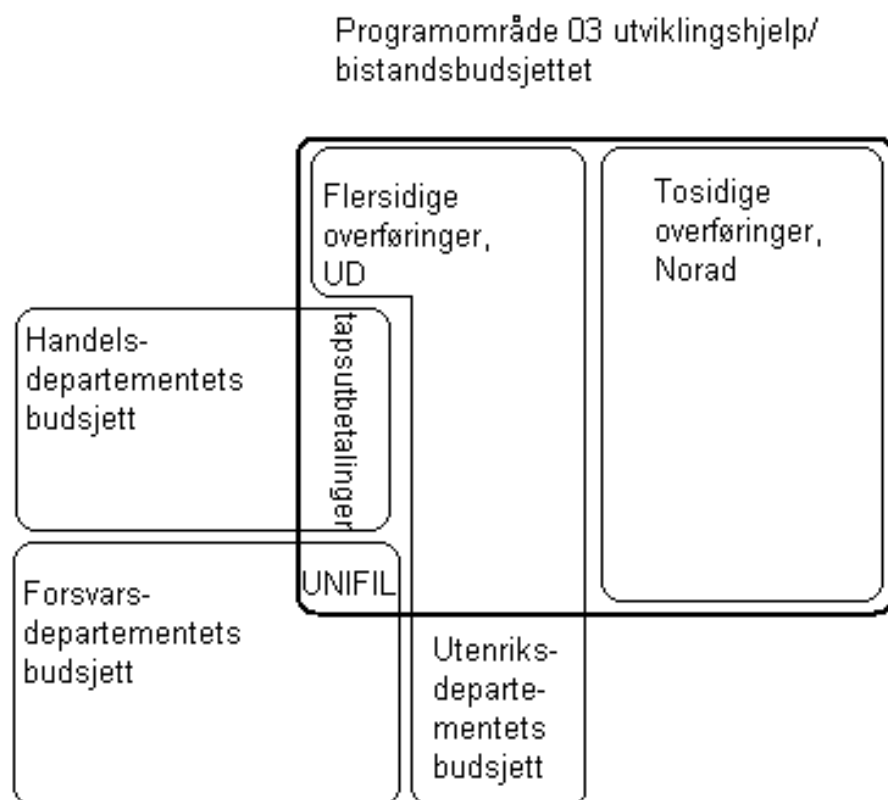
<http://www.ssb.no/histstat/tabeller/9-9-15t.txt>.

Nedlastet 23.04.09.

⁴¹⁵ St. meld. nr. 35 (1980-81):23; St. meld. nr. 36 (1984-85):66.

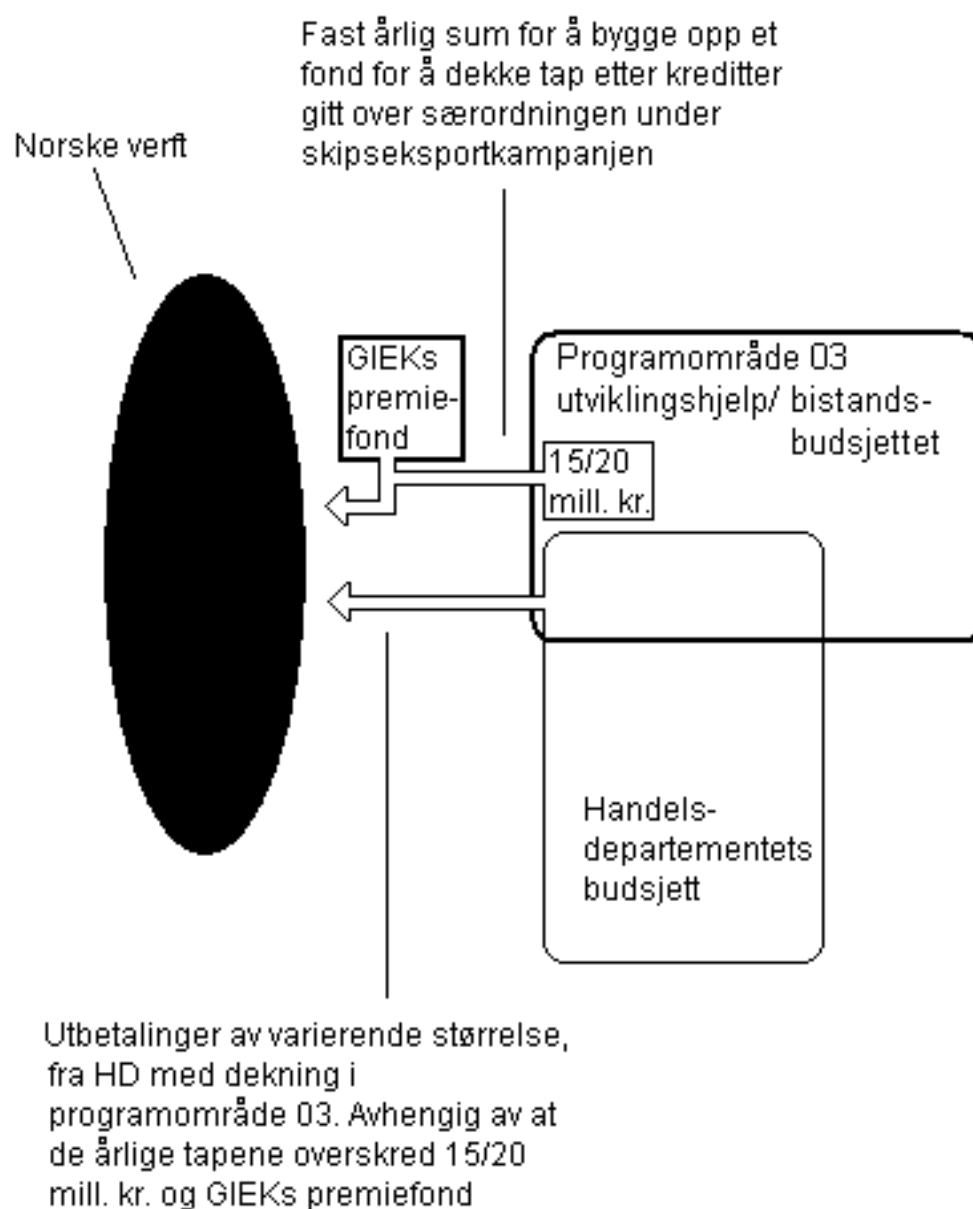
Vedlegg 3. Figurer

Figur 1. Fordelingen av bistandsbudsjettet



Størrelsen på boksene tilsvarer ikke størrelsen på bevilgningene. Figuren er bare ment å illustrere hvordan programområde 03 var fordelt mellom forskjellige budsjett. Det forekom ikke tapsutbetalinger over bistandsbudsjettet før det fra 1979 ble avsatt en bestemt sum til dette formålet.

Figur 2. Dekking av tap etter garantier gitt over særordningen under skipseksportkampanjen, 1979-80



Figur 3. Dekking av tap etter garantier gitt over særordningen under skipseksportkampanjen, 1980-87

